



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

PATRÍCIA TAVARES DE ARAÚJO

**GOVERNANÇA PÚBLICA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE
SERGIPE: UMA ANÁLISE ANGULAR DA RELAÇÃO ENTRE
AUDITORIA INTERNA, CONSELHO UNIVERSITÁRIO
E ALTA GESTÃO**

**São Cristóvão/SE
2016**

PATRÍCIA TAVARES DE ARAÚJO

GOVERNANÇA PÚBLICA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE: UMA
ANÁLISE ANGULAR DA RELAÇÃO ENTRE AUDITORIA INTERNA, CONSELHO
UNIVERSITÁRIO E ALTA GESTÃO

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Sergipe sob a forma de relatório técnico, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Nacional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

São Cristóvão/SE
2016

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

A663g Araújo, Patrícia Tavares de
Governança pública na Universidade Federal de Sergipe :
uma análise angular na relação entre auditoria interna,
conselho universitário e alta gestão / Patrícia Tavares de
Araújo ; orientador Rivaldo Sávio de Jesus Lima. – São
Cristóvão, 2016.
75 f. : il.

Dissertação (mestrado em Administração pública) –
Universidade Federal de Sergipe, 2016.

1. Administração pública. 2. Responsabilidade
educacional. 3. Ensino superior. 4. Auditoria interna. I
Universidade Federal de Sergipe. II. Lima, Rivaldo Sávio de,
orient. III. Título.

CDU 35:378.014.621(813.7)

PATRÍCIA TAVARES DE ARAÚJO

GOVERNANÇA PÚBLICA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE: UMA
ANÁLISE ANGULAR DA RELAÇÃO ENTRE AUDITORIA INTERNA, CONSELHO
UNIVERSITÁRIO E ALTA GESTÃO

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Sergipe sob a forma de relatório técnico, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Nacional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

Aprovado em: 06/12/2016.

Banca:

Dr. Rivaldo Sávio de Jesus Lima
Orientador

Dr. Napoleão dos Santos Queiroz
Professor

Dr^a. Jane Alves Nascimento Moreira de Oliveira
Membro externo

AGRADECIMENTOS

A DEUS, que me sempre me sustenta com sua destra forte e me faz andar em lugares altos.

A minha família, meu esconderijo de aconchego e amor, agradeço pela compreensão, paciência e incentivo. Edvaldo e Vânia (ou melhor, Painho e Mainha) essa conquista é fruto da boa semente que vocês plantaram em minha vida. Devo tudo isso a vocês. Paulinha, minha irmã gêmea de alguns meses de diferença, muito obrigada pelo apoio. Eric, meu amigo e confidente, terminamos juntos essa etapa e já sonho com as nossas próximas conquistas. Amo vocês.

Ao meu orientador, Professor Dr. Rivaldo Sávio de Jesus Lima, serei sempre grata por acreditar neste projeto desde o início, por todo o suporte acadêmico e especialmente, pelas palavras de sabedoria e alento, que tanto me tranquilizaram nos momentos de turbulência.

A todos os professores do mestrado que de alguma forma contribuíram para a minha formação.

Aos amigos de turma do PROFIAP, pelo companheirismo e amizade. Vivenciei momentos inesquecíveis com vocês, sentirei muitas saudades.

Aos amigos da Universidade Federal de Sergipe, Arthur, Cledson, Cristiane, Edileide, Kátia, Rebeca, Sandra e Silvânia, vocês contribuíram para dar leveza nessa jornada dura. Obrigada por tudo.

Aos amigos, que de perto ou de longe caminharam ao meu lado, que mesmo sem acompanhar o dia a dia e as vezes de forma involuntária, foram instrumentos de Deus abençoando a minha vida.

À Universidade Federal de Sergipe, por todas as oportunidades de crescimento que tem me proporcionado. Sou muito feliz por participar desta comunidade acadêmica.

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo analisar em que aspectos a relação entre a cúpula administrativa (Conselho Universitário e alta gestão) e a Auditoria Interna/AUDINT da Universidade Federal de Sergipe/UFS alinha-se com as diretrizes propostas pela governança pública. O marco teórico foi estruturado em quatro partes: breve histórico da administração pública brasileira; governança pública – conceitos e elementos estruturantes; as auditorias internas nas instituições federais de ensino superior; e aplicabilidade da governança pública na UFS. A metodologia aplicada foi o estudo de caso único com abordagem qualitativa. As fontes de pesquisas utilizadas foram análise documental, observação direta e participante, análise de registros e realização de entrevistas, sendo os dados obtidos analisados pela técnica da Bardin. O modelo técnico eleito para comparação dos fluxos de processos entre Auditoria Interna e cúpula administrativa da UFS foi o *International Professional Practices Framework/IPPf*, desenvolvido pelo *The Institute of Internal Auditor/IIA*. Os resultados evidenciaram que: o regimento interno da Auditoria Interna carece de elementos essenciais estabelecidos pelo IPPF (missão, responsabilidades, impedimentos e livre acesso ao Conselho Universitário); o fluxo de reporte dos relatórios de auditoria é destinado, precipuamente aos gestores da instituição, sendo precária a interação entre AUDINT e CONSU; o foco da atuação da AUDINT são as atividades meio da instituição, cobrindo apenas de modo parcial o planejamento estratégico da instituição; existe um isolamento entre as ações da AUDINT e da cúpula administrativa, em especial do CONSU que não utiliza os relatórios da AUDINT para tomada de decisões estratégicas. Ante a necessidade de aprimoramento da interação entre a AUDINT e a cúpula administrativa da UFS, apresenta-se um plano de ações inspirado nas diretrizes que regem a governança pública.

Palavras-chave: Governança pública, *accountability*, sistema de controle interno, auditoria interna.

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze in which aspects the relationship between the top administrative (University Council and senior management) and the Internal Audit / AUDINT of the Federal University of Sergipe / UFS is aligned with the guidelines proposed by public governance. The theoretical framework was structured in four parts: a brief history of the Brazilian public administration; Public governance - concepts and structuring elements; Internal audits in federal institutions of higher education; And applicability of public governance in UFS. The methodology applied was the single case study with a qualitative approach. The sources of research used were documentary analysis, direct observation and participant, analysis of records and interviews, and the data were analyzed by the Bardin technique. The International Professional Practices Framework / IPPF, developed by The Institute of Internal Auditor / IIA, was the technical model chosen for the comparison of process flows between Internal Audit and UFS. The results showed that: Internal REGIMENT of Internal Audit lack essential elements established by the IPPF (mission, responsibilities, impediments and free access to the University Council; the reporting flow of the audit reports is intended, mainly, to the managers of the institution, and the interaction between AUDINT and CONSU is precarious; the focus of AUDINT's activities is the institution's middle activities, only partially covering the strategic planning of the institution; There is an isolation between the actions of AUDINT and the top administrative, in particular of CONSU that does not use AUDINT's reports for strategic decision making. Given the need to improve the interaction between AUDINT and the UFS top administrative, a plan of action is presented, inspired by the guidelines governing public governance.

Key words: Public governance, accountability, internal control system, internal audit.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Análise de Bardin: missão da Auditoria Interna.....	41
Quadro 2 – Análise de Bardin: atuação da Auditoria Interna.....	47
Quadro 3 – Análise de Bardin: avaliação das atividades da AUDINT.....	51

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Recomendações da AUDINT (2011-2015)	43
Gráfico 2 – Reportes da AUDINT (2011-2015)	50
Gráfico 3 – Divisão de ações de auditoria por área de abrangência dos escopos	54

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AUDINT	Auditoria Interna
CCI	Coordenadoria de Controle Interno
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CGU	Controladoria-Geral da União
CONEPE	Conselho do Ensino, da Pesquisa e da Extensão
CONSU	Conselho Universitário
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
FiscEducação	Relatório Sistêmico da Função Educação
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Gespública	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IFES	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo
IFPE	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco
IFRN	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte
IIA	<i>The Institute of Internal Auditors</i>
IN	Instrução Normativa
IPAI	Instituto de Auditores Internos de Portugal
IPPF	<i>International Professional Practices Framework</i>
MAGIS	Programa de Bolsas de Pesquisas para Docentes e Técnicos administrativos
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MP	Ministério do Planejamento
PAD	Plano de Atividade Docente
PAINT	Plano Anual de Atividade de Auditoria Interna
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDRAR	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PMBOK	Project Management Body of Knowledge
PPP	Plano de Providências Permanente
PROFIAP	Mestrado Profissional Administração Pública em Rede Nacional
RAD	Relatório de Atividade Docente
RAINT	Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna
RESUN	Restaurante Universitário
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RI	Regimento Interno
SFC	Secretaria Federal de Controle
SISU	Sistema de Seleção Unificada
TCF	Trabalho de Conclusão Final
TCU	Tribunal de Contas da União
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UFS	Universidade Federal de Sergipe
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFT	Universidade Federal do Tocantins
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Unipampa	Universidade Federal do Pampa

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
1.1. Contextualização	1
1.2. Problemática	4
2. REFERENCIAL TEÓRICO	6
2.1. Breve histórico da administração pública brasileira	6
2.2. Governança pública: conceitos e elementos estruturantes	11
2.3. O conceito de <i>accountability</i>	15
2.4. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.....	17
2.5. As auditorias internas nas IFES	20
2.6. A aplicabilidade da governança pública na UFS	24
3. METODOLOGIA.....	31
4. DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL	39
5. PLANO DE AÇÃO	56
5.1. Considerações acerca da proposta de Regimento Interno da AUDINT/UFS	57
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
BIBLIOGRAFIA	67
APÊNDICE A – Proposta de Regimento Interno.....	75
APÊNDICE B – Roteiro de entrevista.....	90
ANEXO A – Relação de regimentos internos consultados	91
ANEXO B – Organograma da UFS	93
ANEXO C – Site da AUDINT/UFS.....	94
ANEXO D – Resolução 34/2011/CONSU	95

1. INTRODUÇÃO

A governança no setor público pode ser abordada sob vários prismas, analisando-se o ponto de vista dos diversos atores que interagem no contexto de governança pública, tais como os cidadãos, a administração executiva, as instâncias internas de apoio à governança e o controle social organizado (Nardes, Altounian e Vieira, 2016). O presente estudo concentra-se na análise da governança pública em uma instituição federal de ensino superior (IFES) a partir do relacionamento institucional existente entre a unidade de auditoria interna (instância interna de apoio à governança) e a cúpula administrativa da organização.

A pesquisa encontra-se estruturada em 06 capítulos. A sequência dos capítulos observa as orientações contidas no Guia do Trabalho de Conclusão Final – TCF elaborado por Souza (2015) e adotado pela Coordenação Nacional do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede/PROFIAP.

O primeiro capítulo discorre acerca da contextualização e da problemática enfrentadas no presente estudo. No segundo capítulo apresenta-se o referencial teórico, sendo abordado os seguintes tópicos: histórico da administração pública brasileira, conceitos e elementos estruturantes da governança pública, o Sistema Federal de Controle Interno e os aspectos estruturais das unidades de auditorias internas nas IFES, a aplicabilidade da governança pública na Universidade Federal de Sergipe (UFS) e estrutura da sua unidade de auditoria interna.

No terceiro capítulo são expostos os motivos determinantes para a escolha do estudo de caso como método de pesquisa, bem como o detalhamento dos procedimentos adotados para coleta e tratamento dos dados analisados. No quarto capítulo é retratado o diagnóstico organizacional, enquanto que, no quinto capítulo apresenta-se um plano de ação voltado ao fortalecimento da governança pública na instituição. O sexto capítulo expõe as considerações finais do estudo e as propostas de futuras pesquisas na área de governança pública aplicada às Instituições Federais de Ensino Superior.

Por fim, destaca-se o tratamento gramatical dispensado à expressão auditoria interna: usada com as iniciais maiúsculas, refere-se ao setor instalado na estrutura administrativa da UFS; grafado com iniciais minúsculas, designa a atividade de auditoria.

1.1. Contextualização

A administração pública no Brasil encontra-se em um processo de transição, “em que o Estado procura ajustar sua forma de atuação, migrando do papel de executor para o de indutor

ou direcionador por meio da coordenação de diversos atores (empresas, terceiro setor, sociedade)” (Nardes, Altounian e Vieira, 2016, p. 189).

Paulatinamente, o conceito de governança (o qual já possui seu espaço na iniciativa privada) vem ganhando terreno no setor público: no plano internacional, a partir da década de 1980, com os estudos desenvolvidos pelo Banco Mundial; no Brasil, a partir de 1995, com as reformas administrativas promovidas pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado/MARE (Linczuk, 2012).

Temas como *accountability* (responsabilização e prestação de contas), *compliance* (conformidade) e *disclosure* (transparência) são inseridos em documentos oficiais, tais como instruções normativas¹ e acórdãos do Tribunal de Contas da União². Mas, como fazer uma máquina, ainda impregnada de valores paternalistas e burocráticos (Paula, 2005), funcionar de acordo com os princípios e diretrizes da governança corporativa?

Enquanto na iniciativa privada a lógica é a maximização dos recursos, no setor público a igualdade, o bem da coletividade e a equidade ganham proeminência (Linczuk, 2012), e por isso faz-se necessário adaptar as diretrizes da governança corporativa ao contexto da administração pública.

Pode-se considerar que passos importantes tendentes ao desapego à gestão burocrática ocorreram no transcorrer da década de 1990 com a chamada Reforma Bresser (conduzida pelo MARE). Dentre os avanços observados nesse período, em relação à gestão da administração pública, destaca-se a inserção explícita do princípio da eficiência na cabeça do artigo 37 da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998. Entretanto, Abrucio (2007) considera equivocada a visão etapista que norteou a Reforma Bresser. Segundo o autor essa visão é

contraproducente, dado que gera um atrito desnecessário com setores da burocracia estratégica que poderiam ser conquistados mais facilmente para o processo de reforma. Além disso, a perspectiva dicotômica leva a crer que ‘uma etapa substitui a outra’. Ao contrário, trata-se de um novo movimento dialético em que há, simultaneamente, incorporações de aspectos do modelo weberiano e a criação de novos instrumentos de gestão.

Com efeito, a administração pública brasileira precisa compatibilizar a eficiência com os demais princípios expressos no artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Percebe-se que implementar uma reforma profunda

¹ Vide Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016.

² Vide, por exemplo, acórdão 2373/2016 TCU/Plenário, acórdão 2343/2016 TCU/Plenário e acórdão 1233/2012 TCU/Plenário.

na forma de gerir o erário não se trata de tarefa simples. As especificidades da administração pública impedem a simples transposição de conceitos da iniciativa privada para a esfera pública.

Por outro lado, é danoso manter-se estático e passivo diante dessa complexidade estrutural da máquina pública brasileira. Com os avanços tecnológicos e a democratização da informação, os titulares do poder (o povo, segundo o artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal) passaram a exigir e a fiscalizar mais os gestores públicos. E se o Estado ainda não consegue implementar integralmente as normas programáticas constitucionais, é natural que aflorem inquietações e ideias para modificar o *status* atual. Ao analisar a relação entre o desenvolvimento econômico e a atuação do Estado brasileiro, Nardes, Altounian e Vieira (2016, p. 61) destacam que

De fato, a governança pública é o grande desafio do Brasil, ao seu desenvolvimento econômico e social. Não obstante os visíveis avanços conquistados nas últimas décadas, ainda existem grandes gargalos a serem superados. Todos eles apresentam causas comuns relacionadas à avaliação do ambiente interno e externo, ao direcionamento, à qualidade do planejamento de uma forma geral e ao monitoramento das ações previstas para dar consecução aos planos e programas. Isso, (...) é uma questão de governança.

Dentre os vários elementos que compõem a governança pública, o presente estudo pretende concentrar-se nas contribuições de uma unidade de auditoria interna para a gestão de instituição federal de ensino superior, especificamente a Universidade Federal de Sergipe/UFS. Conforme será esmiuçado ao longo deste estudo, a cúpula da gestão administrativa da UFS é formada pelo Conselho Universitário/CONSU e a alta gestão, composta pelo reitor, vice-reitor e pró-reitores.

Uma unidade de auditoria interna atuante, eficiente, é elemento estratégico para o bom funcionamento da governança em uma organização. Entende-se como ultrapassada a visão que limita a atuação da auditoria interna exclusivamente para identificação de erros, as chamadas auditorias de conformidade (Silva Neto, 2014). Gradativamente, as unidades de auditorias internas assumem papéis estratégicos dentro das organizações, apresentando-se como instrumentos de apoio à alta gestão. Linczuk (2012, p. 21) aponta que

Os órgãos de controle, tanto interno como externo, vêm trabalhando de maneira a exercer um controle não apenas do ponto de vista burocrático mas também voltado ao interesse da sociedade. Implantar uma mudança de procedimento dentro da Administração Pública não é tarefa fácil, tendo em vista que, quanto maior a estrutura, mais lento seu aprendizado organizacional.

A Auditoria Interna da Universidade Federal de Sergipe – AUDINT/UFS já se encontra

em funcionamento, bem como possui normativo interno que regulamenta suas atividades. Entende-se, então, que o primeiro passo foi dado. Desta forma, este estudo terá foco em uma etapa seguinte: investigar se as atuações da Auditoria Interna, do Conselho Universitário e da alta gestão da UFS encontram-se isoladas ou se existe algum grau de interação entre esses polos. E, em havendo essa interação, será analisado se amolda-se ou não às diretrizes propostas pela governança pública.

1.2. Problemática

A existência *per si* de uma unidade de auditoria interna no âmbito de um órgão público não implica necessariamente na implementação plena da governança pública na instituição. Se por um lado a unidade de auditoria interna deve almejar a efetividade de suas ações, por outro lado a alta gestão da instituição deve desenvolver a capacidade de utilizar as ferramentas disponibilizadas pela auditoria interna. E ambas (cúpula administrativa e Auditoria Interna) devem compreender, apreender e vivenciar a governança pública na instituição.

Nesse sentido, o presente estudo busca enfrentar o seguinte problema: em que aspectos a relação entre a cúpula administrativa (Conselho Universitário e alta gestão) e a Auditoria Interna da Universidade Federal de Sergipe alinha-se com as diretrizes propostas pela governança pública?

Conforme será apresentado no referencial teórico, diversos são os atores que participam da concretização da governança em uma dada organização, os quais podem ter um vínculo interno ou externo com a estrutura administrativo-organizacional. Oportuno frisar que, internamente, a governança pública se espalha por toda a organização, possibilitando uma multiplicidade de enfoques no estudo do tema (Nardes, Altounian e Vieira, 2016).

Em razão dos recortes necessários à objetivação do presente estudo, optou-se por analisar a temática tendo como ponto angular a Auditoria Interna, ou seja, é a partir dessa unidade organizacional que será analisada a concretização (ou não) dos preceitos fundamentais da governança pública na Universidade Federal de Sergipe.

Apresentado o problema, passa-se a expor os objetivos geral e específicos deste estudo. Como objetivo geral, pretende-se analisar o processo de interação entre a cúpula administrativa e a Auditoria Interna da Universidade Federal de Sergipe. Para alcançar este objetivo geral, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar a adequação dos normativos internos institucionais com o conceito e os

principais elementos que compõem a governança pública;

- b) Investigar de que forma os integrantes da cúpula administrativa e da Auditoria Interna compreendem o papel da auditoria interna na instituição em um contexto de governança pública;
- c) Examinar se a atuação da Auditoria Interna está alinhada com as diretrizes de desenvolvimento institucional, proporcionando à gestão de cúpula da instituição subsídios para tomada de decisões;
- d) Examinar se a cúpula administrativa da instituição conhece e utiliza os trabalhos desenvolvidos pela Auditoria Interna na tomada de decisões estratégicas.

A atuação de uma unidade de auditoria interna na organização não ocorre de forma isolada. Para desenvolver a presente investigação, será considerado como desejável o processo dialético entre a auditoria interna e a cúpula administrativa, formada pelo Conselho Universitário e a alta gestão da instituição.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Inicialmente, será apresentado, de modo conciso, um histórico acerca do processo de amadurecimento da administração pública brasileira, objetivando abordar as fases preponderantes vivenciadas pela administração pública desde o período colonial até os dias atuais. Desde já, alerta-se acerca da não exclusão de um modelo administrativo por outro, mas sim da coexistência entre modelos na administração pública brasileira, sendo mais prudente falar-se em preponderância de um determinado modelo num dado contexto político-organizacional da administração pública no Brasil, ou, como leciona Drumond e Silveira (2012), hibridismo dos elementos que caracterizam os modelos de administração pública.

Ato contínuo, será apresentado o conceito de governança pública (tanto doutrinário como normativo) e seus elementos. Em razão dos objetivos do presente estudo, o foco teórico será direcionado ao estudo do termo *accountability*, expressão ainda sem tradução unívoca para o português, que congrega as ideias de transparência, responsabilização e prestação de contas. Ainda no estudo do conceito de governança pública, será analisada a estrutura administrativa do Poder Executivo Federal relacionada ao Sistema Federal de Controle Interno, no qual encontram-se inseridas as unidades de auditorias internas das instituições federais de ensino superior (IFES).

Em tópico específico, realizar-se-á uma breve digressão para apresentar estudos acadêmicos realizados acerca das unidades de auditorias internas instituídas no âmbito das IFES, bem como os resultados do levantamento técnico realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no ano de 2014, acerca do grau de maturidade das auditorias internas das universidades e institutos federais de ensino.

Por fim, será analisada a Universidade Federal de Sergipe, apresentando sua estrutura administrativa, os papéis desempenhados por seu Conselho Universitário, alta gestão e unidade de auditoria interna, bem como os pontos de aderência e de afastamento da instituição relacionados aos conceitos doutrinários e normativos de governança pública.

2.1. Breve histórico da administração pública brasileira

Para compreender o atual estágio de discussão acerca da governança pública, é fundamental um breve relato histórico das fases vivenciadas na administração pública brasileira. Relata Paula (2005) que o período colonial brasileiro foi caracterizado pelo patrimonialismo, em que as posições governamentais eram encaradas como uma forma de

mobilidade social e ocupacional, sendo o aparelho público visto como um bem a ser explorado para satisfação de interesses pessoais. Leciona Bresser-Pereira (1996, p. 08) que

‘Patrimonialismo’ significa a incapacidade ou a relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados. A administração do Estado pré-capitalista era uma administração patrimonialista. Com o surgimento do capitalismo e da democracia, veio a se estabelecer uma distinção clara entre *res publica* e bens privados. A democracia e a administração pública burocrática emergiram como as principais instituições que visavam a proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado.

Em que pese a proclamação da independência do Brasil em 1822, percebe-se a manutenção do modelo patrimonialista na administração pública brasileira durante o Império (1822-1889), bem como no período de 1889 a 1930, a chamada República Velha (Drumond e Silveira, 2012).

As primeiras tentativas de profissionalização do serviço público brasileiro ocorreram durante o governo de Vargas, tendo como ponto referencial o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), criado pelo Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938. Entretanto, as ações implementadas no sentido de profissionalizar a administração pública (criando bolsões de eficiência administrativa) coexistiram com a cultura patrimonial (Paula, 2005).

Durante o regime militar (1964 a 1985), foram realizadas reformas administrativas de maior impacto, melhorando a máquina administrativa por meio da profissionalização dos administradores e a racionalização do Estado. Paula (2005) salienta que, se por um lado as mudanças perpetradas pela cúpula militar trouxeram ganhos à administração em termos de eficiência, por outro propiciaram a consolidação de uma tecnocracia estatal.

Enquanto no Brasil o modelo burocrático iria caracterizar a administração pública até meados dos anos 1990 (Drumond e Silveira, 2012), durante os anos 1980 países como Reino Unido, Nova Zelândia e Estados Unidos já discutiam a necessidade de repensar a administração pública e seu formato eminentemente burocrático (Bizelli, 2007). Com os novos contextos políticos e econômicos vivenciados em nível global (como a crise do Estado do Bem-Estar e hegemonia do neoliberalismo), esses países buscavam formas de reinventar a administração pública, tendo primordialmente como fonte de inspiração as práticas empregadas na iniciativa privada. Dois eixos conduziam o processo de reforma então em curso: reduzir o alcance do governo e fazê-lo funcionar melhor (Kettl *apud* Carneiro e Menicucci, 2013).

No plano interno brasileiro, a década de 80 do século passado foi marcada pelo insucesso das políticas públicas executadas pelos governos militares e pela crescente tensão entre as forças políticas vigentes (tais como governos, sindicatos, movimentos sociais, fóruns,

instituições privadas), culminando com a ruína do regime militar e a consolidação do processo de redemocratização do país (Piana, 2009). O grande marco nesse processo foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, a qual ampliou direitos nas searas da educação, da saúde, da assistência, da previdência social, do trabalho, do lazer, da maternidade, da infância e da segurança (Piana, 2009).

Se por um lado a Constituição Federal de 1988 apresentou significativos avanços na consolidação de direitos individuais e sociais, por outro lado, o clima de ruptura com o regime político orientou uma tendência a considerar toda a estrutura consolidada como arcaica, retrógrada e ditatorial (Castro, 2006). Para Bresser-Pereira e Spink (2003, p. 316),

Na medida em que a Constituição de 1988 representou um retrocesso burocrático, revelou-se irrealista. Num momento em que o país necessitava urgentemente reformar sua administração pública, de modo a torná-la mais eficiente e de melhor qualidade, aproximando-a do mercado privado de trabalho, realizou-se o inverso. O serviço público tornou-se mais ineficiente e mais caro, e o mercado de trabalho público separou-se completamente do mercado de trabalho privado. A separação foi causada pelo sistema privilegiado de aposentadorias do setor público; pela exigência de um regime jurídico único, que levou à eliminação dos funcionários celetistas; e pela afirmação constitucional de um sistema de estabilidade rígido, que tornou inviável a cobrança de trabalho dos servidores.

Desta forma, enquanto no plano internacional vislumbrava-se uma tendência a enxugar a máquina pública, no plano interno brasileiro a Constituição Federal de 1988 optou por desprezar os aprimoramentos na administração pública obtidos ao longo dos governos militares (Castro, 2006). É certo que os avanços administrativos verificados ao longo do regime militar não foram suficientes para debelar as vicissitudes da máquina administrativa. Campos (1990, p. 16), em estudo realizado logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, constatou que

Entre as principais deficiências dos controles burocráticos no Brasil, três devem ser mencionadas. Primeiro, os controles são altamente formalistas e têm sido de absoluta ineficiência, no que diz respeito à *accountability*. Segundo, mostram forte orientação no sentido dos meios e completo desinteresse pela consecução dos fins, resultados e consequências dos programas públicos. Terceiro, preocupam-se indevidamente com a uniformidade, ou seja, não consideram as diferenças entre os órgãos públicos, a diversidade de missão desses órgãos, no que isso representa em termos de diferentes processos de controle e avaliação.

Desta forma, verifica-se que embora o regime militar tenha apresentado melhoras na estrutura do aparelhamento estatal quando se compara ao período paternalista, como observado por Paula (2005) e Castro (2006), não se mostra adequado imputar integralmente à Constituição Federal (e suas normas específicas quanto ao funcionamento da administração pública) a

responsabilidade quanto às mazelas observadas na máquina administrativa após o processo de redemocratização, como pretendem Bresser-Pereira e Spink (2003).

Defende-se esse posicionamento com base em importantes institutos jurídicos previstos no vigente Texto Constitucional, como a previsão expressa dos princípios da moralidade e da publicidade dos atos da administração pública (o que possibilita o controle social da administração pública), obrigatoriedade do concurso público e de licitação para contratações com entidades públicas (instrumento que visa coibir práticas paternalistas no uso de recursos públicos) e a previsão expressa aos entes federativos de instituir controles internos e submeterem-se ao controle externo executado pelo Poder Legislativo (composto por representantes do povo), com auxílio de Tribunais de Contas.

É importante compreender que, embora a burocracia vivenciada no Brasil possua nítidos aspectos negativos tais como onerosidade e morosidade (Saraiva, 2002), ao se comparar os produtos resultantes da administração burocrática com o legado do patrimonialismo percebe-se que aquela apresenta avanços quando comparada a este. Bresser-Pereira (1996, p. 09) anota que

Burocracia é a instituição administrativa que usa, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção – dois traços inerentes à administração patrimonialista –, os princípios de um serviço público profissional, e de um sistema administrativo impessoal, formal, legal e racional.

No Brasil, seguindo a cartilha de orientações do Consenso de Washington (1989), o governo FHC (1995 a 2002) adotou uma série de medidas reformistas com inspiração neoliberal. No âmbito da administração pública federal, essas medidas foram lideradas pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, à época comandado por Luiz Carlos Bresser-Pereira. Segundo Bresser-Pereira (1996),

No lugar da velha administração pública burocrática, emergiu uma nova forma de administração – a administração pública gerencial –, que tomou emprestado do setor privado os imensos avanços práticos e teóricos ocorridos no século XX na administração de empresas, sem contudo perder sua característica específica: a de ser uma administração que não está orientada para o lucro, mas para o atendimento do interesse público.

Ainda de acordo com Bresser-Pereira (1996),

Algumas características básicas definem a administração pública gerencial. É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultado; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau real ainda que limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento o qual se faz o controle sobre os órgãos descentralizados é o contrato de gestão.

Em que pese o entusiasmo do então Ministro do MARE, as reformas implementadas pelo governo federal não foram imunes a críticas. Para Paula (2005, p. 144),

Assim, a administração pública gerencial não rompe com o ideal burocrático. Embora critique a burocracia, diversas vezes Bresser Pereira aponta a importância da existência de uma burocracia pública capaz de controlar o processo decisório e assegurar a eficiência administrativa. Ele resgata o ideal tecnocrático pela sua proposta de revalorização da burocracia pública e do desenvolvimento da carreira dos burocratas ligados ao núcleo estratégico. Por outro lado, sua proposta também perpetua a penalização dos funcionários dos escalões inferiores que lidam diretamente com a prestação de serviços públicos, uma vez que continuam sem perspectivas de carreira. (...) No entanto, já verificamos que apesar de professar o fortalecimento da burocracia pública, a política de recursos humanos proposta pelo Mare mantém a diferenciação entre os escalões governamentais, pois tenta fortalecer a alta burocracia pelo projeto de contratação e formação de especialistas em políticas públicas e gestão governamental e procura isentar o Estado do recrutamento, formação e qualificação dos escalões inferiores, que seriam transferidos para a responsabilidade do setor privado.

Apesar da rigidez das críticas às reformas implementadas por Bresser-Pereira, é fato que as modificações ocorridas na administração pública ao longo da década de 90 implementaram uma nova fase na administração pública brasileira, conhecida como modelo gerencialista (Drumond e Silveira, 2012), inspirado nas ferramentas de gestão da iniciativa privada, que visa o alcance de resultados com o menor custo possível. Para atingir tal fim, lança-se mão de ações como ajuste fiscal, privatizações e terceirização de serviços.

Existe um quarto modelo de administração pública nominado gestão societal (Paula, 2005; Drumond e Silveira, 2012). Para os autores que defendem esse modelo, o modelo gerencial não foi capaz de efetivar a participação social nas políticas de Estado. Daí a necessidade de se conceber um modelo que amplie a participação dos atores sociais nas definições de políticas públicas (Paula, 2005). São considerados instrumentos embrionários da gestão societal os orçamentos participativos e as conferências temáticas instituídas por instâncias federativas – municipais, estaduais e nacionais. Como ressaltam Drumond e Silveira (2012), o conceito de administração pública societal ainda está em construção.

Conforme será detalhado no item 2.2, percebe-se que na administração pública federal a expressão *administração pública societal* não foi encampada, em especial quando se analisa o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização/GESPÚBLICA e a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 01/2016. Entretanto, elementos apontados por Paula (2005) e Drumond e Silveira (2012) como essenciais ao conceito, tais como transparência, controle social e participação democrática, estão em evidência na busca de soluções para a melhoria do funcionamento da máquina administrativa, ora como conceitos autônomos, ora como elementos

integrantes da *governança pública*, instituto que se passa a analisar.

2.2. Governança pública: conceitos e elementos estruturantes

O termo governança pública vem adquirindo destaque na agenda de pesquisas (Sauerbronn, 2014), sendo considerada uma nova onda global de reformas (Kettl, 2005 *apud* Secchi, 2009) na seara da administração pública. Secchi (2009) aponta a ambiguidade do termo *governança* nas diferentes áreas do conhecimento, o que acarreta na multiplicidade de definições. Nas relações internacionais, governança é enxergada como um modelo colaborativo entre os atores estatais e não estatais na busca de soluções dos problemas internacionais. Teorias do desenvolvimento concebem governança como conjunto de práticas democráticas e de gestão que visam melhorar as condições sociais e econômicas de um país.

Na seara corporativa, governança é o conjunto de princípios que objetivam aprimorar o controle dos *stakeholders* e autoridades de mercado sobre as organizações de capital aberto. Nas ciências políticas e administração pública, a governança é tratada, segundo Secchi (2009), como um modelo horizontal de relacionamento entre atores privados e públicos na elaboração de políticas públicas (democracia participativa), posicionamento seguido por Paula (2005).

A governança pública encontra-se em processo de implementação no Brasil (Matias-Pereira, 2010; Nardes, Altounian e Vieira, 2016). Gradativamente, o termo é inserido em publicações oficiais (em especial, oriundas do Tribunal de Contas da União) e ganha destaque nos debates acadêmicos e técnicos. Kissler e Heidemann (2006) destacam que o significado original da expressão governança pública tinha como elementos estruturais a gestão, responsabilidade, transparência e legalidade do setor público. Matias-Pereira (2010), ao aproximar a governança pública e a privada, pontua as seguintes similaridades: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética.

Santos (1997) aponta como característica da governança a participação da sociedade civil, ainda que por intermédio de arranjos não governamentais, na busca do interesse coletivo. Matias-Pereira (2010) reforça que a governança pública se encontra associada a uma mudança na gestão pública, ao incorporar processos de cooperação e estimular as relações entre governo, setor privado e terceiro setor.

Em estudo comparativo entre a literatura pátria e estrangeira quanto ao alcance da expressão, Raquel e Van Bellen (2012) identificaram oito atributos da governança pública, a saber:

- a) Coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil;
- b) Estado ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão com a finalidade de coproduzir o bem público;
- c) Estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão e estratégias de cooperação;
- d) Funções administrativas;
- e) Controle social na perspectiva da *accountability*;
- f) Espaços deliberativos de gestão;
- g) Operacionalização da gestão de políticas públicas; e
- h) Gestão que aproxima aspectos administrativos de aspectos políticos.

Por seu turno, Nardes, Altounian e Vieira (2016) identificam cinco dimensões, ou “5 P’s” da governança pública:

- a) Propósitos: conjunto recorrente e harmônico dos princípios, comportamentos, estratégias, indicadores, metas e produtos do ente estatal alinhado às necessidades e expectativas da sociedade;
- b) Pessoas: forma como o conjunto de lideranças e colaboradores é selecionado, capacitado, incentivado e avaliado;
- c) Papéis: maneira pela qual se estrutura e organiza um ente ou política pública quanto à divisão de responsabilidades entre agentes internos de governança (conselhos, alta administração, ouvidoria, auditoria interna e controle interno) e quanto ao relacionamento com agentes externos, parceiros e partes relacionadas;
- d) Processos: conjunto de rotinas e práticas sistematizadas de articulação com agentes internos e externos, estratégias, pessoal, controles, comunicação e gestão de riscos;
- e) Prestação de contas: dever e predisposição da Administração Pública de divulgar à sociedade os atos, fatos e informações da gestão pública, a fim de comprovar a regularidade das ações e demonstrar o conjunto de resultados obtidos em comparação com os recursos públicos utilizados.

Em que pesem as diferenças nas categorizações propostas, percebe-se que ambas apresentam elementos essenciais similares, não se afastando por completo do conteúdo original da expressão governança pública apresentado por Kissler e Heidemann (2006) ou dos elementos identificados por Matias-Pereira (2010). Löffler *apud* Kissler e Heidemann (2006),

conceitua governança como sendo

uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

Na administração pública brasileira, o termo governança foi introduzido através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado/PDRAE (Brasil, 1995, p. 11) como sendo a “*capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas*”, num contexto em que essa capacidade, na máquina administrativa, era considerada ineficiente e limitada por sua rigidez (Brasil, 1995). Em 2005, o governo federal instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização/GesPública (Decreto 5.378, de 23 de fevereiro de 2005), que possui, dentre outros objetivos, o de “*promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas*” e “*promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética*”.

Ainda que de forma tangencial, outros mecanismos que fortalecem a governança pública foram instituídos, visando ampliar a participação social destacando-se no contexto nacional a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, e o Decreto 8.243/2014, que institui a Política Nacional de Participação Social no âmbito da Administração Pública Federal.

Adequando-se ao novo cenário normativo, bem como incorporando novos elementos à definição de governança pública, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 (que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal) apresentou um conceito escalonado para governança e governança no setor público:

Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:
(...)

VIII – governança: combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos;

IX – governança no setor público: compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;

Oportuno destacar as lições de Nardes, Altonian e Vieira (2016, p. 177), ao ponderarem que

Em outras palavras, governança pública pode ser entendida como a capacidade que

os governos têm de assegurar que a vontade dos cidadãos seja capturada nos planejamentos estratégicos, táticos e operacionais; selecionar pessoas e instituir normas e processos adequados para executar as ações planejadas; articular a ação de todos os agentes públicos e privados; alcançar e controlar os resultados previstos; estabelecer indicadores de desempenho para verificar o quanto foi ou não foi alcançado; e divulgar todas essas etapas à sociedade.

Uma análise mais detida dos conceitos adotados pela IN Conjunta MP/CGU 01/2016 mostra que o normativo inseriu categoricamente o interesse público primário (“intuito de alcançar seus objetivos” e “condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”) nas definições de governança e governança no setor público. Segundo Barroso (2005, p. xiii),

O interesse público primário é a razão de ser do Estado e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem-estar social. Estes são interesses de toda a sociedade. O interesse público secundário que seja parte da União, do Estado-membro, do Município ou das suas autarquias. Em ampla medida, pode ser identificado como o interesse do erário, que é o de maximizar a arrecadação e minimizar as despesas.

Assim, embora os entes estatais possuam personalidade jurídica e interesses próprios (por exemplo, celebrar um contrato por meio de licitação pública com o menor preço possível), a finalidade última da atuação da administração pública deve ser concretizar os interesses públicos primários (por exemplo, distribuir medicamentos essenciais à população nos postos de saúde), servindo a governança pública de plataforma de sustentação para que o gestor possa concretizar o interesse público primário.

Timmers (2009) descreve o ciclo da governança pública composto por quatro elementos, a saber: gestão, relacionada à diretiva para a realização dos objetivos da organização; controle, consistente num sistema de medidas e procedimentos voltados a assegurar que a organização mantenha-se em seu curso certo; supervisão, em que todas as partes interessadas verificam os benefícios alcançados; e *accountability*, por meio da qual a organização apresenta as informações (resultados de sua atuação) acerca dos poderes que lhe foram delegados. Segundo o autor, é essencial que esses quatro elementos estejam inter-relacionados, com vistas a alcançar os objetivos das políticas públicas.

Por seu turno, Nardes, Altounian e Vieira (2016), baseando-se no Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (2014), categorizam as estruturas organizacionais que realizam a governança pública em quatro instâncias:

- a) Instâncias externas de governança: são instituições autônomas e independentes,

responsáveis pela fiscalização, controle e regulação nas organizações públicas. Exemplos: Tribunais de Contas e Congresso Nacional;

- b) Instâncias externas de apoio à governança: são responsáveis pela avaliação, auditoria e monitoramento independente. Exemplos: auditorias independentes e o controle social organizado;
- c) Instâncias internas de governança: são responsáveis por definir, avaliar e monitorar a conformidade da estratégia e das políticas a serem implementadas pela organização. São responsáveis, ainda, por garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público. Exemplos: conselhos de administração e, na falta destes, a alta administração.
- d) Instâncias internas de apoio à governança: realizam a comunicação entre partes interessadas internas e externas à administração, bem como auditorias internas para avaliar e monitorar riscos e controles internos, comunicando quaisquer disfunções à alta administração. Exemplos: ouvidoria, auditoria interna e conselho fiscal.

2.3. O conceito de *accountability*

Alinhado à proposta do presente estudo, revela-se necessário esmiuçar o conceito de *accountability* (termo presente na categorização de Raquel e Van Bellen, 2012) analisando-se o papel da auditoria interna nesse contexto (seguindo os “P’s” propostos por Nardes, Altounian e Vieira, 2016).

Campos (1990), ao debruçar-se sobre a tarefa de traduzir *accountability* para o português, constatou a ausência de palavra, na língua portuguesa, que contivesse a integralidade do conteúdo semântico que a palavra no original em inglês comportava: controle político exercido pelos cidadãos, transparência e descentralização da administração pública e substituição de valores tradicionais (autoritarismo, clientelismo) por valores sociais emergentes (redemocratização).

Recorrendo à literatura nativa do termo, Schedler (1999) apresenta *accountability* como a versão moderna de fiscalização do poder. Para o autor, a *accountability* compreende duas dimensões: *answerability* e *enforcement*. Em suas palavras:

The notion of answerability indicates that being accountable to somebody implies the obligation to respond to nasty questions and, vice versa, that holding somebody accountable implies the opportunity to ask uncomfortable question. (...) In addition to its informational dimension (asking what has been done or will be done) and its explanatory aspects (giving reasons and forming judgments), it also contains elements

of enforcement (rewarding good and punishing bad behavior). It implies the idea that accounting actors do not just "call into question" but also "eventually punish" improper behavior and, accordingly, that accountable persons not only tell what they have done and why, but bear the consequences for it, including eventual negative sanctions.

Desta forma, a *accountability* manifesta-se numa via de mão dupla, onde aquele que é investido em poder delegado assume perante o delegante o dever de prestar contas, bem como posiciona o delegatário como sujeito passível de responsabilização perante o delegante, o qual poderá recompensá-lo ou puni-lo de acordo com as suas ações. Em outras palavras, o agente que exerce o poder não deve ou não deveria exercê-lo ao seu bel prazer, pois deverá prestar contas ao titular do poder (o povo, conforme o parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal) e será responsabilizado por suas ações.

O'Donnell (1998) também enxerga a *accountability* em duas dimensões, porém com um enfoque diferente do proposto por Schedler (1999). Para O'Donnell, a *accountability* pode se expressar de forma vertical, concretizada por meio de eleições em que os cidadãos podem escolher seus representantes, ou de modo horizontal, por meio da interação entre instituições legítimas (Legislativo, Executivo, Judiciário, agências de supervisão e órgãos responsáveis pelo controle de contas) que fiscalizam e responsabilizam aqueles que exercem autoridade pública.

Percebe-se que *accountability* abrangia vários elementos, tais como descentralização, prestação de contas, transparência e responsabilidade. Tais elementos se entrelaçam de forma a prevenir, corrigir e punir atos abusivos, lesivos à coisa pública, quando praticados por agentes investidos de autoridade.

Retomando o desafio de traduzir *accountability* para o português, Pinho e Sacramento (2009) relatam que os autores nacionais correlacionam o termo em inglês para o português como *responsabilização*. Os autores salientam, ainda, que o contexto político (ditadura militar) em que Campos (1990) iniciou seus estudos acerca da *accountability* transformou-se, especialmente em razão da Constituição de 1988 e o restabelecimento da democracia no Brasil.

Nesse novo contexto político nacional, Pinho e Sacramento (2009) destacam vários instrumentos que permitiram a operacionalização da *accountability* no país: orçamento participativo, Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), a criação de ouvidorias, as TV's e rádios da Câmara e do Senado, e a criação da Controladoria-Geral da União. Esta última, destacam os autores, revela-se como ferramenta fundamental para concretização da *enforcement* tal como proposta por Schedler (1999).

Apesar das mudanças contextuais, Pinho e Sacramento (2009) seguem as mesmas conclusões apresentadas por Campos (1990): no Brasil, *accountability* ainda é um conceito em

construção, cuja abrangência ainda não pode ser traduzida em uma palavra única em português.

Conquanto persista a dificuldade em traduzir *accountability* para o português, é possível apegar-se aos seus elementos essenciais e buscar uma definição para o termo. Sem a pretensão de encerrar a discussão, o esboço de uma definição para *accountability* busca orientar aqueles que pretendem entender e aperfeiçoar o funcionamento do Estado. Para esse desiderato, valiosas são as palavras de Abrucio e Loureiro (2004, p. 75) que definem *accountability* como “*mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados*”.

2.4. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal

Estando esclarecida a dimensão da *accountability*, como a auditoria interna insere-se nesse contexto? Teixeira (2012, p. 45) argumenta que

O adequado funcionamento do controle do Estado sobre si mesmo é de fundamental importância para que as demais formas de controle já destacadas anteriormente também se realizem de maneira eficaz. Quando o poder público perde a capacidade de monitorar as atividades de seus funcionários, verificar o alcance de políticas públicas e garantir que os bens públicos sejam direcionados para o interesse coletivo, o princípio republicano da prevalência do interesse comum fica comprometido.

Conforme ensina Moraes (2016), a estrutura do Estado encontra-se prevista na Constituição Federal. É a partir da Lei Maior que se desenvolve o arcabouço estrutural do Estado. Kelsen (1998) propõe um modelo de escalonamento das normas jurídicas, estando a Constituição no ápice e, a partir dela, as demais normas são hierarquizadas e compatibilizadas, de tal forma que a norma de menor hierarquia deve respeitar todas as normas que lhe sejam superiores. Em suas palavras (Kelsen, 1998, p. 155):

A ordem jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da conexão de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma, que foi produzida de acordo com outra norma, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por sua vez, é determinada por outra; e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental - pressuposta. A norma fundamental - hipotética, nestes termos - é, portanto, o fundamento de validade último que constitui a unidade desta interconexão criadora.

Assim, para se compreender o papel da Auditoria Interna no contexto da *accountability*, é importante compreender primeiramente a estrutura administrativa desenhada pela

Constituição Federal e pelas demais normas hierarquicamente inferiores.

Com efeito, a Carta Magna de 1988 prevê em seu artigo 70 que o sistema de controle interno em cada poder da União exercerá a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Já o artigo 74 da Constituição Federal estabelece:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Levando a análise do sistema de controle interno para o plano infraconstitucional, tem-se a redação conferida ao artigo 19 da Lei 10.180/2001, que apresenta importantes subsídios para compreensão dos objetivos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, qual seja:

Art. 19. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal visa à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e a apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Por seu turno, o artigo 15 do Decreto 3.591/2000 prevê que as unidades de auditoria interna dos entes da administração indireta se sujeitarão à orientação normativa e supervisão técnica dos Órgãos Central e Setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, estando vinculadas ao conselho de administração ou a órgão de atribuições equivalentes de seu ente administrativo.

Essa dualidade de vínculos é pertinente uma vez que a estrutura administrativa estabelecida no Decreto-Lei 200/1967, a qual diferencia administração direta e indireta, foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988. O citado Decreto-Lei estabelece quais entes da administração indireta possuem personalidade jurídica própria (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista) especificando em seu artigo 26, inciso IV, que tais entidades gozam de autonomia administrativa, operacional e financeira.

Assim, se a unidade de auditoria é interna, corolário que sua vinculação administrativa seja para com o ente que a instituiu. Nesse sentido, o Manual do Sistema de Controle Interno

do Poder Executivo Federal (Instrução Normativa SFCI nº 01/2001), capítulo X, seção I, item 11, reafirma a vinculação institucional das unidades de auditoria interna ao ente da administração indireta onde foram instituídas. Nos itens 3 e 5 da retromencionada seção, o Manual dispõe o seguinte:

3. As entidades da Administração Pública Federal Indireta, bem assim os serviços sociais autônomos, deverão organizar suas respectivas unidades de auditoria interna, as quais terão como finalidades básicas, fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle, bem como prestar apoio aos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

(...)

5. A racionalização das ações de controle objetiva eliminar atividades de auditoria em duplicidade, nos órgãos/unidades que integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, bem como gerar novas atividades de auditoria que preencham lacunas por meio de pauta de ações articuladas. Essa racionalização visa otimizar a utilização dos recursos humanos e materiais disponíveis.

Por fim, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, estabelece em seu artigo 2º, inciso III:

Art. 2 Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:

(...)

III – auditoria interna: atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela auxilia a organização a realizar seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controles internos, de integridade e de governança. As auditorias internas no âmbito da Administração Pública se constituem na terceira linha ou camada de defesa das organizações, uma vez que são responsáveis por proceder à avaliação da operacionalização dos controles internos da gestão (primeira linha ou camada de defesa, executada por todos os níveis de gestão dentro da organização) e da supervisão dos controles internos (segunda linha ou camada de defesa, executada por instâncias específicas, como comitês de risco e controles internos). Compete às auditorias internas oferecer avaliações e assessoramento às organizações públicas, destinadas ao aprimoramento dos controles internos, de forma que controles mais eficientes e eficazes mitiguem os principais riscos de que os órgãos e entidades não alcancem seus objetivos;

Ao confrontar o conteúdo teórico da governança pública com a estrutura normativa conferida às unidades de auditorias internas na administração pública federal, sobressai o papel relevante e estratégico dessas unidades no contexto de mudanças administrativas atualmente vivenciado. Nesse sentido, Teixeira (2012, p. 32) aponta:

Portanto, para a realização do ideal democrático, é de fundamental importância que os instrumentos de controle funcionem como elementos garantidores da harmonia social e que o exercício do poder ocorra dentro de regras preestabelecidas, no caso, representadas pelo conjunto dos diferentes interesses que formam a sociedade.

Por sua vez, o político interessado em preservar a sua carreira e que esteja comprometido com os ideais de uma república democrática também se beneficiará diretamente do bom funcionamento dos órgãos de controle, pois isso demonstrará,

para a população que ele governa, que sua gestão está voltada para o atendimento dos interesses públicos.

Dado o papel relevante das auditorias internas no contexto de governança pública, oportuno apresentar um panorama geral acerca do funcionamento das auditorias internas vinculadas às Instituições Federais de Ensino Superior/IFES, antes de abordar de forma específica o papel da Auditoria Interna na Universidade Federal de Sergipe.

2.5. As auditorias internas nas IFES

De acordo com informações do Portal Brasil³ e do sítio do Ministério da Educação⁴, existem atualmente no Brasil 63 universidades federais, 38 institutos federais de ensino, 02 Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), 25 escolas vinculadas a Universidades, o Colégio Pedro II e 01 Universidade Tecnológica. Cada uma dessas instituições possui sua própria unidade de auditoria interna, excetuando-se as escolas vinculadas a universidade (cujas unidades de auditoria interna integram a própria estrutura administrativa da universidade a qual se vinculam).

A importância da auditoria interna nas organizações é tema recorrente em pesquisas acadêmicas que têm como objeto instituições privadas. Trisciuzzi (2009), ao analisar a auditoria interna como ferramenta de melhoria dos controles internos em dada empresa do segmento industrial do Rio de Janeiro, apresentou a relação entre a melhora nos controles internos da organização e a instalação da unidade de auditoria interna.

Conforme apresentado nos tópicos 2.1 e 2.2, paulatinamente os modelos de gestão da iniciativa privada são absorvidos pela administração pública. Entretanto, esse processo de adoção dos princípios e métodos administrativos da iniciativa privada deve se adaptar aos princípios e normas estabelecidos no regime de direito público que regem a administração pública.

Conforme apresentado no item 2.2, o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal observa o escalonamento das normas jurídicas defendido por Kelsen (1998), havendo regulamentação do Sistema nos níveis constitucional (artigo 70 da Constituição Federal), infraconstitucional (Lei 10.180/2001 e Lei 10.683/2003) e infralegal (Instrução Normativa

³ Informação disponibilizada no sítio <http://www.brasil.gov.br/educacao/2016/05/dilma-garante-cinco-novas-universidades-federais-no-pais>. Acesso em 03 de outubro de 2016.

⁴ Informação disponibilizada no sítio <http://redefederal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal>. Acesso em 03 de outubro de 2016.

SFCI nº 01/2001 e Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016). O principal diploma normativo que aborda a operacionalidade do Controle Interno no Poder Executivo Federal é o Decreto 3.591, de 6 de setembro de 2000, que estabelece como finalidades do Sistema (artigo 2º e incisos):

- a) Avaliação do cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- b) Comprovação da legalidade e avaliação dos resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- c) Exercício do controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e
- d) Apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional.

O Decreto nº 3.591/2000 prevê, ainda, a auditoria e a fiscalização como técnicas de trabalho para a consecução das finalidades do controle interno (artigo 4º). A literalidade do Decreto estabelece que *“a auditoria visa a avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado”* (artigo 4º, parágrafo 1º).

A estrutura orgânica do Sistema de Controle Interno prevista no Decreto 3.591/2000 posiciona a Controladoria-Geral da União (CGU) como órgão central do Sistema, responsável pela orientação normativa e supervisão técnica dos demais órgãos integrantes. Além da CGU, compõem o Sistema de Controle Interno as Secretarias de Controle Interno da Casa Civil, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, como órgãos setoriais, e as unidades de controle interno dos comandos militares como unidades setoriais da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa.

Em diversos dispositivos, o Decreto 3.591/2000 incorpora de modo transversal as unidades de auditoria interna das autarquias e fundações públicas no Sistema Federal de Controle Interno, tais como o artigo 9º, inciso VIII, e artigo 11, incisos IV e X, de onde abstrai-se que essas unidades de auditoria se constituem em um braço do controle interno dentro das entidades indiretas, embora não reconhecidas como tal de forma expressa pela legislação.

Ao longo do ano de 2014, o Tribunal de Contas da União realizou diversas auditorias operacionais em instituições federais de ensino superior para avaliar a maturidade de suas

Unidades de Auditoria Interna. Da leitura das recomendações constantes nos acórdãos⁵ prolatados pela Corte de Contas, verifica-se a similaridade da estrutura e das fragilidades existentes nas unidades auditadas.

Dentre as recomendações exaradas pelo TCU, destacam-se:

- a) Adequações nos normativos e regimentos internos, alinhando-os aos preceitos recomendados pelo Institute of Internal Auditors (IIA) e às disposições do Decreto 3.591/2000 e da Instrução Normativa SFC 1/2001;
- b) Desenvolvimento e formalização, com base em metodologia adequada, de política de gestão de riscos, ainda que por etapas sucessivas, até alcançar a cobertura de seus principais processos executados na instituição;
- c) Encaminhamento periódico de informações acerca da execução do PAINT pela unidade de auditoria interna ao Conselho Superior e à alta gestão; e
- d) Delineamento da missão da unidade de auditoria interna, consignando expressamente que a missão da Auditoria Interna corresponde à de prover, de forma independente e objetiva, serviços de atestação e consultoria com o intuito de adicionar valor e melhorar as operações da universidade.

No tocante à abordagem acadêmica, os poucos estudos existentes sobre a atuação das auditorias internas em instituições federais de ensino foram desenvolvidos por integrantes dessas unidades. Referidos estudos retratam, sob óticas diversas, as dificuldades enfrentadas pelas unidades de auditoria na execução de suas finalidades.

Costa Junior (2012), ao investigar o processo de instalação da Auditoria Interna no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE) e posterior atuação da unidade, demonstra que após a implantação da Auditoria Interna (pela Resolução nº 19, de 27 de agosto de 2003, do Conselho Diretor) ocorreu uma melhora considerável na avaliação dos relatórios de gestão da instituição por parte da CGU e TCU, culminando com a aprovação das contas do IFPE sem nenhum tipo de ressalva nos exercícios de 2010 e 2011.

Em que pese a contribuição positiva da Auditoria Interna, Costa Junior (2012) destaca a insuficiência de recursos humanos em quantidade e qualidade suficientes para suprir as demandas institucionais e dos órgãos de controle. O autor ressalta, também, a inexistência de normatização de processos e procedimentos como entrave à atuação dos auditores no IFPE,

⁵ Vide acórdãos TCU/Plenário 3.450/2014, 3.451/2014, 3.452/2014, 3.453/2014, 3.454/2014, 3.455/2014 e 3.456/2014.

propondo a criação de metodologias e procedimentos com vista a aumentar a produtividade da auditoria. A importância de manual específico para guiar as ações da Auditoria Interna também foi objeto de proposição por Schulz (2014), ao eleger a Auditoria Interna da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) como objeto de estudo.

Por seu turno, Silva Neto (2014) – ao mapear a percepção dos gestores do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo (IFES) sobre o sistema de controle interno e externo, investigando o inter-relacionamento entre gestores e Auditoria Interna – detectou o distanciamento entre esses atores. O autor defende a necessidade de aplicação imediata de ferramentas da Gestão do Conhecimento na instituição, visando o alinhamento da atuação da Auditoria Interna e dos gestores com as novas visões da gestão pública.

A pesquisa de Silva Neto (2014) revelou, ainda, a percepção negativa dos gestores para com a Auditoria Interna. Segundo o autor, é necessária uma mudança na forma de agir da unidade para que sua atuação não se pautе unicamente na busca de divergências de cunho legalista, mas na busca de *“melhores resultados gerenciais sem deixar de focar nos princípios constitucionais da economicidade, eficiência e eficácia, para melhor prestar seus serviços aos cidadãos”* (Silva Neto, 2014, p. 96).

Sugestão similar apresentou Linczuk (2012). A autora empreendeu pesquisa com objeto mais amplo, buscando identificar a contribuição das Auditorias Internas no estabelecimento e consolidação da governança pública na gestão das universidades federais ao comparar a estrutura de 39 unidades de auditoria. Linczuk (2012, p. 159) propõe o aprofundamento de seu trabalho *“mediante um estudo de caso que gere um modelo de implantação e estruturação de unidades de auditoria interna com ênfase na implantação da governança em órgãos públicos, indo além do controle de legalidade – mais comumente difundido”*.

Em que pesem as diferenças metodológicas e de enfoque dos estudos apresentados, as considerações apontadas pelos pesquisadores reforçam a importância do presente estudo, que tem como desejo subjacente contribuir para o aprimoramento da atuação da Auditoria Interna da UFS e para a efetiva implementação da governança pública na instituição. Isto porque as pesquisas analisadas sinalizam que da instalação das unidades de auditoria interna em instituições federais de ensino não se extraem automaticamente os benefícios previstos pela construção teórica da governança pública. Conforme defendido por Linczuk (2012, p. 130),

O estabelecimento da governança pública não se caracteriza como uma reforma administrativa, e sim ‘como uma mudança para aperfeiçoamento da gestão; assim ela acontece cotidianamente, através de um processo de melhora que depende do tempo, recursos, pressões políticas e especialmente comprometimento dos indivíduos’ (BRESSER-PEREIRA e SPINK, 2006, p.201-214). Desta forma, a auditoria interna

das universidades federais públicas brasileiras pode, mediante um esforço profissional, levar a instituição a internalizar ideias e práticas da governança pública, integrando este conhecimento às práticas quotidianas da administração pública.

Ultrapassada a fase de discussão acerca da governança pública na administração pública federal (item 2.2) e apresentado um breve quadro situacional acerca das auditorias internas vinculadas às instituições federais de ensino superior (item 2.3), avança-se no referencial teórico para abordar a estrutura da instituição objeto do presente estudo, a Universidade Federal de Sergipe, e a aplicabilidade da governança pública na instituição.

2.6. A aplicabilidade da governança pública na Universidade Federal de Sergipe

Timmers (2000) aponta que a finalidade da governança pública é estabelecer salvaguardas para o alcance dos objetivos das políticas públicas, sendo sua implementação (governança pública) operada desde os níveis macro (ministros de governo) até as organizações de governo. Nesse sentido, o presente estudo centrou-se na concretização da governança em nível organizacional, qual seja, a Universidade Federal de Sergipe.

A Universidade Federal de Sergipe foi criada por meio do Decreto-lei nº 269/1967. Em 2016, a instituição ofertou em seu processo seletivo acesso a 106 cursos presenciais de graduação, distribuídos em 06 *campi*, localizados nos municípios de São Cristóvão (sede da instituição), Aracaju, Lagarto, Itabaiana, Nossa Senhora da Glória e Laranjeiras⁶. Ainda de acordo com o periódico *UFS em Números*, são ofertados pela instituição 08 cursos de graduação à distância, 42 cursos de mestrado e 10 doutorados⁷.

De acordo com o Estatuto da UFS (Resolução 21/99/CONSU), a administração da instituição encontra-se dividida em duas grandes áreas (denominadas pela legislação interna de subsistemas), uma voltada para a gestão acadêmica (atividade fim) e outra para a gestão administrativa (atividade meio). Seguindo essa lógica, os órgãos colegiados de cúpula dos subsistemas são o Conselho do Ensino, da Pesquisa e da Extensão/CONEPE, órgão superior deliberativo, normativo e consultivo máximo para traçar a política de ensino e decidir em matéria de natureza acadêmica, e o Conselho Universitário/CONSU, órgão superior deliberativo, normativo e consultivo máximo da Universidade em matéria administrativa e de

⁶ Conforme dados do SISU/MEC/2016, disponíveis em <http://www.ufs.br/sites/default/files/catalogo.pdf>. Acesso em 06 de abril de 2016.

⁷ Conforme divulgado pela UFS no periódico *UFS em Números*, disponível em http://oficiais.ufs.br/sites/default/files/21/ufs_em_numeros_2014_web_02.pdf. Acesso em 10 mar. 2016.

política universitária⁸.

Ambos os órgãos colegiados são compostos por representantes da alta administração (reitor, vice-reitor e pró-reitores), das diretorias de centros acadêmicos, das diretorias de *campi*, do Colégio de Aplicação, do Centro de Educação Superior à Distância, dos docentes, dos discentes, dos técnicos-administrativos e da comunidade.

De acordo com o artigo 16 da Lei 5.540/1968, com as alterações da Lei 9.192/1995, os reitores e vice-reitores das universidades federais serão nomeados pelo Presidente da República, escolhidos em lista tríplice organizada pelo colegiado máximo da instituição. Poderá, também, ser realizada consulta prévia à comunidade universitária, mediante votação uninominal e com peso de setenta por cento para a manifestação do pessoal docente em relação às demais categorias. O citado normativo prevê, ainda, mandato de quatro anos para os dirigentes das instituições federais de ensino superior, sendo permitida uma única recondução ao cargo.

No âmbito da Universidade Federal de Sergipe, observa-se que a última escolha de dirigentes máximos da instituição decorrente de votação exclusiva do Colégio Eleitoral Especial (o qual congregou os membros dos dois conselhos deliberativos institucionais, CONSU e CONEPE), ocorreu no ano de 2004⁹. As eleições ocorridas em 2008, 2012 e 2016 adotaram a consulta à comunidade acadêmica como foro eleitoral orientativo às deliberações do Colégio Eleitoral Especial.

Bobbio (2007) afirma que “toda a história do pensamento político pode ser considerada como uma longa, ininterrupta e apaixonada discussão em torno dos vários modos de limitar o poder: entre eles está o método democrático”. O’Donnel (1998), ao discorrer acerca das poliarquias, destacou que as eleições são o método de escolha de representantes que mais se adequou aos ideais democráticos. Rocha (2011), ao correlacionar o exercício da democracia com o controle social, leciona:

No entanto, se por um lado a *accountability* é fundamental para a preservação da democracia, por outro é indispensável à participação dos cidadãos para que ela se realize. Ser cidadão num regime democrático significa possuir uma série de direitos, entre os quais a prerrogativa de participar da escolha de seus governantes e de influir nas suas decisões. Mas significa, também, **uma série de obrigações sociais, entre as quais a de participar daquelas atividades diretamente vinculadas à seleção dos governantes e a vigilância sobre as suas ações**. Nesse sentido, a participação é a ação empreendida pelo cidadão no compartilhamento do poder com agentes públicos visando à tomada de decisão relacionada com a comunidade. (g.n.)

⁸ Conforme estabelecem os artigos 13 e 15 do Estatuto da UFS.

⁹ Vide resolução 08/2004/CONSU, disponível em https://www.sigrh.ufs.br/sigrh/public/colegiados/filtro_busca.jsf.

Aplicando-se os argumentos de Bobbio (2007), O'Donnel (1998) e Rocha (2011) ao microsistema de poder existente na UFS, percebe-se que a estrutura de escolha dos dirigentes institucionais ainda se encontra em processo de amadurecimento. Isto porque a ampla participação da comunidade acadêmica na escolha dos dirigentes ainda possui natureza não obrigatória (a cada pleito eleitoral as regras são discutidas e rediscutidas) e o resultado da votação possui caráter consultivo.

Por se tratar de fundação federal com personalidade jurídica de direito público vinculada ao Ministério da Educação, a Universidade Federal de Sergipe encontra-se sujeita aos normativos federais impostos ao Poder Executivo Federal, tais como o regime estatutário para contratação de pessoal, regime licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços, responsabilização fiscal de seus gestores nos termos da Lei Complementar 101/2000, dentre outros institutos legais.

Outro elemento que merece destaque refere-se à possibilidade de apreciação da prestação de contas do dirigente máximo da UFS por parte do Tribunal de Contas da União e a atribuição conferida ao Conselho Universitário da UFS para “apurar a responsabilidade do Reitor ou do Vice-Reitor, em casos de infringência de legislação do ensino ou de preceito estatutário ou regimental, e encaminhar ao Ministro da Educação e do Desporto a respectiva conclusão, quando constatada culpabilidade”, conforme estabelece o artigo 13, inciso VII, do Estatuto da UFS. Tais situações evidenciam os aspectos vertical e horizontal da *accountability* proposto por O'Donnel (1998).

Em razão da multiplicidade de enfoques possíveis para abordar a temática governança pública, fez-se necessária a delimitação da abordagem da presente pesquisa. Para tanto, foram escolhidos três atores organizacionais como protagonistas: Conselho Universitário, alta gestão e auditoria interna, sendo esta última alçada à condição de vértice de uma relação angular.

Explica-se: a cúpula administrativa da UFS é formada pelos órgãos colegiados (CONSU e CONEPE) e pela Reitoria. Entretanto, pela leitura do Estatuto da Universidade, verifica-se que entre esses órgãos existe mais uma relação de complementariedade do que de subordinação. Isto porque, enquanto os Conselhos possuem precipuamente atribuições deliberativas e normativas, a Reitoria realiza precipuamente funções executivas. Assim, a cúpula administrativa da UFS é caracterizada pela divisão de atribuições entre os órgãos colegiados e a Reitoria.

Entretanto, a presente pesquisa tem um olhar voltado ao funcionamento administrativo da Universidade. Não se intenciona abordar aspectos voltados às políticas educacionais (atividades fins) executadas pela UFS, mas pretende-se apreender o modo de funcionamento da

estrutura administrativa institucional que ampara o desenvolvimento dessas políticas (atividades meio). Esta é a razão para adotar uma postura excludente em relação ao CONEPE quando se aborda a cúpula administrativa da UFS na presente pesquisa.

Por seu turno, a Auditoria Interna realiza suas atividades tendo como objetivo municiar tanto a alta gestão (composta pela Reitoria e os órgãos a ela vinculados) quanto o Conselho Universitário. Daí a razão para alçar a AUDINT como ator estratégico (vértice) na interlocução entre os integrantes da cúpula administrativa (relação angular).

Oportuno apontar que os normativos institucionais que regulam cada um dos segmentos investigados foram elaborados em momentos distintos. O Estatuto da Universidade Federal de Sergipe é datado de 26 de novembro de 1999. Já o Regimento Interno do Conselho Universitário foi aprovado em 04 de fevereiro de 1971. Por seu turno, o Regimento Interno da Auditoria Interna é de 26 de agosto de 2011 e o Regimento Interno da Reitoria atualmente vigente foi aprovado em 27 de janeiro de 2014 (o anterior datava de 03 de fevereiro de 2005).

As datas dos normativos responsáveis pelo estabelecimento da composição, estrutura e competências dos atores alvo da presente investigação revelam uma diversidade contextual na linha do tempo. Desta forma, é possível antever a identificação de elementos de diferentes modelos organizacionais coexistindo na instituição. Como destaca Secchi (2009), em uma mesma organização podem concorrer traços de modelos organizacionais distintos, tais como patrimonialismo, burocracia, administração pública gerencial e governança pública, sendo mais frutífero abordar o processo cumulativo de mudanças de práticas e valores na organização.

O reconhecimento do processo cumulativo de amadurecimento institucional é relevante ao se constatar que parte dos instrumentos reconhecidos como característicos da governança pública (tal como unidade de auditoria interna e ouvidoria) foram instalados na instituição em decorrência mais de fatores e influências externas (vide o Decreto 3591/2000, que determinou a criação de unidades de auditoria interna, e Decreto 6.932/2009, que dispõe acerca da simplificação do atendimento público prestado ao cidadão) do que de processos endógenos que remodelam as estruturas internas consolidadas.

De outra sorte, estruturas concebidas durante o regime ditatorial (v.g. o Estatuto do CONSU) devem ser analisadas pela roupagem dos princípios democráticos do atual Estado Social Democrático de Direito instalado a partir da Constituição Federal de 1988 (Barroso, 2005).

Conforme já mencionado, o Conselho Universitário/CONSU é o órgão superior deliberativo, normativo e consultivo máximo da Universidade em matéria administrativa e de política universitária. De acordo com o artigo 14 do Estatuto da UFS, o CONSU apresenta a

seguinte composição:

Art. 14. O Conselho Universitário - CONSU, órgão superior deliberativo, normativo e consultivo máximo da Universidade em matéria administrativa e de política universitária, ressalvada a competência específica do Conselho do Ensino, da Pesquisa e da Extensão, terá a seguinte composição: (Artigo alterado na íntegra pela Resolução 10/2007/CONSU)

- I. Reitor, como presidente;
- II. Vice-Reitor, como Vice-Presidente;
- III. Pró-Reitor de Assuntos Estudantis;
- IV. Pró-Reitor de Administração;
- V. Coordenador Geral de Planejamento;
- VI. Diretores de Centros;
- VII. Diretor do Colégio de Aplicação;
- VIII. Diretor do Centro de Educação Superior a Distância;
- IX. 02 (dois) representantes docentes por centro, integrantes da Carreira do Magistério Superior;
- X. 01 (um) representante docente do Colégio de Aplicação;
- XI. 05 (cinco) representantes discentes regularmente matriculados;
- XII. 03 (três) representantes dos técnico-administrativos;
- XIII. 01 (um) representante da comunidade, e,
- XIV. 01 (um) representante dos servidores aposentados da UFS.

Dentre as atribuições do CONSU destacam-se: o julgamento de recursos contra atos do reitor e de Conselhos Acadêmicos em matéria administrativa; apurar a responsabilidade do Reitor ou do Vice-Reitor, em casos de infringência de legislação do ensino ou do preceito estatutário ou regimental, e encaminhar ao Ministro da Educação e do Desporto a respectiva conclusão, quando constatada culpabilidade; e integrar o Colégio Eleitoral de que trata o artigo 22, para a preparação das listas tríplices para as escolhas do Reitor e Vice-Reitor.

A alta gestão refere-se ao dirigente máximo da instituição e os gestores imediatamente a ele vinculados, com autoridade para a tomada de decisões estratégicas. Considerando-se o organograma da UFS desenhado no Regimento Interno da Reitoria (Resolução 03/2014/CONSU), enquadram-se nessa categoria o reitor, vice-reitor, pró-reitores e superintendente de infraestrutura. Atualmente, existem 07 pró-reitorias, a saber: Pró-Reitoria de Planejamento, Pró-Reitoria de Graduação, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, Pró-Reitoria de Extensão, Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis, Pró-Reitoria de Administração e Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas.

A UFS possui ainda, em sua estrutura administrativa, setor de Auditoria Interna (AUDINT). O Regimento Interno da unidade foi aprovado pelo Conselho Universitário por meio da Resolução 34/2011/CONSU. O artigo 2º do citado Regimento prevê que “a Auditoria Interna é o órgão técnico de controle da Universidade Federal de Sergipe, estando vinculada ao Conselho Universitário e encarregada dos serviços de Auditoria Interna”.

Paradoxalmente, o Estatuto da UFS é silente quanto à existência e à vinculação da

AUDINT ao Conselho Universitário da instituição. Tal situação também foi objeto de apontamento por parte do Tribunal de Contas da União no acórdão 3.454/2014. De toda sorte, as normas constantes no Regimento Interno da AUDINT dimensionam os objetivos, organização e competências da unidade, os quais serão detalhados no item 4 – Diagnóstico Organizacional.

Ainda discorrendo acerca do Regimento Interno da AUDINT, é oportuno destacar que a Resolução 34/2011/CONSU não traz em seu bojo referência expressa à governança pública ou a outras expressões correlatas, tais como gerenciamento de riscos ou *accountability*. Referida omissão não é exclusividade do RI/AUDINT-UFS. Em verdade, dos 20 regimentos internos de unidades de auditoria interna consultados durante o desenvolvimento desta pesquisa (Anexo A), apenas os regimentos do Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN) e da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) apresentam a unidade de auditoria interna como instância organizacional de apoio à governança.

Os regimentos internos da Universidade Federal do Tocantins (UFT), Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) e Universidade Federal do Pampa (Unipampa) incorporaram como atribuição da auditoria interna a análise dos processos de gestão de riscos. Ocorre que, a gestão de risco é apenas um dos processos que integram a governança pública. Conforme ensinado por Nardes, Altounian e Vieira (2016), os cinco P's da governança pública são propósitos, pessoas, papéis, processos e prestação de contas.

Oportuno registrar, ainda, que no âmbito da UFS a Auditoria Interna não inaugurou os procedimentos de análise de controle interno institucional. Com efeito, a Resolução nº 11/2005/CONSU, de 20 de junho de 2005, instituiu a Coordenação de Controle Interno (CCI) da Universidade Federal de Sergipe. Do confronto das atribuições previstas na revogada Resolução 11/2005/CONSU e o atual regimento interno da AUDINT, nota-se que não ocorreram significativas mudanças, havendo essencialmente pequenas melhorias nas redações dos artigos do RI/AUDINT.

Tanto no regimento interno do CCI (revogado) quanto no regimento da AUDINT, existem dispositivos normativos que estabelecem a prática de auditagem, a vinculação do setor ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, o apoio aos órgãos de controle interno e externo, dentre outras atribuições.

A mudança mais significativa que decorreu da extinção da CCI e da imediata instalação da AUDINT foi no aspecto organizacional: o CCI era subordinado ao gabinete do reitor, enquanto que a AUDINT se encontra vinculada ao CONSU. Essa mudança estrutural fortaleceu

as atividades de auditoria interna, pois conforme ensina Geada (2015) é fundamental que os auditores internos possam exercer seu ofício com independência.

Considerando que a própria Universidade Federal de Sergipe reconhece-se como ator fundamental no processo de fortalecimento da democracia, e considerando que parte do seu arcabouço administrativo ainda remete a idos ditatoriais, é evidente que são necessárias modificações estruturais visando ampliar e consolidar a governança pública na instituição. Nesse sentido, espera-se com este estudo estimular o debate e contribuir para que o tema assumo caráter prioritário na agenda de políticas internas institucionais.

3. METODOLOGIA

Fixados os contornos da presente pesquisa, conforme já explicitados no item *1.1 Contextualização e Problemática*, passa-se à descrição da metodologia utilizada. Em alinhamento aos objetivos geral e específicos traçados, tem-se como adequado enquadrar o presente estudo como descritivo. Após o enquadramento tipológico dos objetivos do estudo, faz-se necessário estabelecer quais os procedimentos, a amostragem, os instrumentos, enfim, os demais elementos essenciais para desenvolver metodologicamente o estudo.

O primeiro estágio a ser superado relaciona-se à escolha da estratégia de pesquisa. Yin (2001) defende que não há hierarquia entre as diversas estratégias (experimento, levantamento, análise de arquivos, pesquisa histórica e estudo de caso) e tampouco, na relação entre elas, são obrigatoriamente excludentes.

Adverte ainda o autor que, para a escolha da estratégia de pesquisa adequada, cabe ao pesquisador considerar as seguintes condições:

- a) O tipo de questão de pesquisa proposto (o que, onde, como, por que, quantos, quem);
- b) O grau de enfoque em acontecimentos contemporâneos em oposição a acontecimentos históricos; e
- c) A extensão de controle sobre os eventos comportamentais relevantes.

O presente estudo objetivou analisar **como** funciona a dinâmica existente entre o Conselho Universitário, a alta gestão da UFS e a unidade de auditoria interna, notadamente em relação às diretrizes propostas pela governança pública. De acordo com Yin (2001, p. 17), “*É provável que questões ‘como’ e ‘por que’ estimulassem o uso de estudos de caso, experimentos ou pesquisas históricas*”.

Quanto à dicotomia acontecimentos históricos *versus* acontecimentos contemporâneos, Yin (2001) apresenta uma contraposição entre a pesquisa histórica e o estudo de caso: naquela, o pesquisador vai socorrer-se em documentos primários e secundários e artefatos físicos e culturais; já no estudo de caso, além das técnicas utilizadas pelos historiadores, o pesquisador poderá valer-se da observação direta e do uso sistemático de entrevistas.

Para alcançar os objetivos propostos nesta pesquisa, foram analisados diversos documentos oficiais confeccionados pelos atores investigados, tais como Plano de Desenvolvimento Institucional, relatórios de auditoria, resoluções do CONSU, dentre outros. Ao lado dessas fontes, as evidências obtidas mediante entrevistas e questionários junto aos

integrantes do CONSU, à alta gestão e aos membros da AUDINT forneceram informações preciosas para as conclusões desta pesquisa.

Por fim, quanto ao nível de controle exercido pelo pesquisador em relação ao fenômeno estudado, Yin (2001) destaca que no experimento o pesquisador pode manipular o comportamento de modo preciso, direto e sistemático. Tal possibilidade de controle não é observada no estudo de caso.

No caso da presente pesquisa, os atores investigados possuem características ínsitas que inviabilizam quaisquer tentativas de manipulação, uma vez que seus comportamentos são orientados por fatores estruturais, políticos e normativos próprios, cuja manipulação/alteração não se sujeita à discricionariedade ou controle da pesquisadora.

O CONSU é órgão colegiado cuja composição reflete a heterogeneidade da comunidade acadêmica da UFS e, de acordo com o Regimento Interno da instituição, é a instância máxima normativa e deliberativa em questões administrativas. Por seu turno, a alta gestão compreende os ocupantes dos cargos de reitor, vice-reitor e pró-reitores, agentes administrativos com competência para a tomada de decisões institucionais estratégicas. E por fim, a AUDINT sujeita-se à orientação normativa da CGU quanto às diretrizes e princípios técnicos de seus trabalhos.

Embora seja possível o uso combinado de diversas estratégias de pesquisa, existem situações em que o uso de uma estratégia específica apresentará vantagens ao pesquisador. Especificamente quanto ao estudo de caso, Yin (2001) destaca que o uso dessa estratégia será vantajoso quando *“faz-se uma questão do tipo ‘como’ ou ‘por que’ sobre um conjunto contemporâneo de acontecimentos sobre o qual o pesquisador tem pouco ou nenhum controle”* (p. 19). Seguindo as lições do renomado autor, e em consideração às características apresentadas para o desenvolvimento do presente trabalho, optou-se pelo estudo de caso como estratégia de pesquisa.

Avançando na delineação da metodologia, um novo estágio se apresentou: qual universo comporá a amostra da pesquisa? Uma resposta completa a esse questionamento é desdobrada em dois momentos. O primeiro refere-se a quantas instituições serão estudadas. Ainda que outros documentos técnicos sinalizem um processo de difusão da governança pública nas instituições federais de ensino superior¹⁰, a presente pesquisa visou analisar a implementação da governança pública em uma perspectiva vertical, ou seja, dentro de uma dada instituição.

Entendeu-se que uma análise horizontal (estudo comparativo acerca do nível de

¹⁰ Tais como os acórdãos exarados pelo Tribunal de Contas da União, por ocasião da auditoria operacional para avaliar o nível de maturidade das auditorias internas das IFES, executada no ano de 2014.

maturação da governança pública entre as IFES) adequada demandaria a realização prévia de estudos verticais. Isto porque é pressuposto lógico conhecer as instituições para então compará-las. Conforme já assinalado no referencial teórico, poucos são os estudos desenvolvidos acerca da atuação das auditorias internas na IFES. Ademais, as pesquisas disponíveis não apresentam linearidade quanto ao objeto e/ou aspectos metodológicos, o que inviabiliza a sua utilização como base para a execução de uma análise horizontal.

Assentada a escolha acerca do estudo de caso único, passa-se ao segundo momento da definição da amostra: qual IFES será estudada? Por questões geográficas, pela facilidade de acesso aos dados e conveniência pessoal, optou-se pela comunidade na qual a pesquisadora encontra-se inserida – a Universidade Federal de Sergipe –, seja pela relação profissional (servidora concursada), seja pela relação acadêmica (mestranda em Administração Pública).

Mantendo-se a coerência com o escopo estabelecido para esta pesquisa, a investigação permeou três níveis distintos da estrutura universitária: Conselho Universitário, alta gestão (Reitoria, Vice-Reitoria, Pró-Reitorias e Superintendência do *Campus*) e auditoria interna. Em que pese a proximidade organizacional desses atores no organograma institucional (Anexo B), eles se distinguem quanto a sua composição, atribuições, natureza jurídica e papel desempenhado no cenário da governança pública, o que revela a complexidade das interações ora pesquisadas.

Ainda com relação à amostragem, é indispensável estabelecer as balizas temporais do estudo. Se por um lado a implementação da governança pública atrai mudanças nos processos internos e na cultura organizacional (o que presume recortes temporais maiores para facilitar a visualização dessas mudanças), por outro a própria temática governança pública assumiu lugar nas arenas de debates da administração pública em tempo recente. Assim, é inviável a adoção de grandes recortes temporais que alcancem momentos da administração pública cuja principiologia hegemônica homenageava dogmas conflitantes aos postulados defendidos pela governança pública.

Objetiva e concretamente, utilizou-se como marco inicial desta pesquisa o ano de 2011. Isto porque, até a edição da Resolução CONSU nº 34, de 26 de agosto de 2011, a análise dos controles internos da UFS era realizada pela Coordenadoria de Controle Interno – CCI. Apenas com a edição da citada resolução a Auditoria Interna foi instalada na instituição, sendo regida por seu Regimento Interno sem quaisquer alterações em sua estrutura normativa. Quanto ao termo final, elegeu-se o exercício de 2015, ano de referência do último relatório de gestão apresentado pela UFS quando da execução da presente pesquisa.

Após a definição da amostra, o passo seguinte refere-se à escolha das fontes de pesquisa.

Para a execução dos estudos de caso, Yin (2001) destaca o uso de seis fontes, a saber: documentação, registros em arquivos, entrevistas, observação participante, observação direta e artefatos físicos. Ainda conforme o autor, o uso dessas fontes tem caráter complementar, uma vez que nenhuma delas possui uma vantagem absoluta em relação às outras. Embora o presente estudo circunscreva-se a caso único, a investigação do problema proposto permeou três níveis distintos da estrutura universitária, conduzindo a pesquisa para a utilização de fontes distintas para a obtenção de evidências em cada nível.

Considerando o caráter ainda burocrático da administração pública brasileira, as primeiras fontes de evidências buscadas pela pesquisadora foram a documentação e os registros em arquivos. Foram analisados os seguintes documentos:

- a) Resoluções emitidas pelo Conselho Universitário, entre os anos de 2011 a 2015;
- b) Plano de Desenvolvimento Institucional da UFS, período 2010-2014;
- c) Planos Anuais de Atividades de Auditoria Interna da AUDINT/UFS, referentes aos anos de 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015;
- d) Relatórios Anuais de Auditoria Interna da AUDINT/UFS, referentes aos anos de 2011, 2012, 2013 e 2014;
- e) Atas das sessões, ordinárias e extraordinárias, do Conselho Universitário da UFS, referentes aos anos de 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015;
- f) Relatórios de auditorias internas, referentes aos anos de 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015;
- g) Regimentos internos de auditorias internas de 20 instituições federais de ensino superior, conforme relação constante no Anexo A;
- h) Acórdãos do Tribunal de Contas da União integrantes do Relatório Sistêmico da Função Educação FiscEducação/2014.

Dentro do universo estudado, a auditoria interna destacou-se quanto ao caráter formalista/burocrático na sua atuação. Para compreender a missão, objetivos, prerrogativas e vedações do setor, foi necessária a análise de leis, decretos, instruções normativas da Secretaria Federal de Controle e da Controladoria-Geral da União e Resoluções do Conselho Universitário da UFS. No tocante ao desempenho da AUDINT, também se identificou o caráter formalista do setor, sendo as atividades planejadas e executadas documentadas em planos e relatórios anuais, respectivamente, e encaminhados ao CONSU.

No tocante ao Conselho Universitário e à alta gestão, em que pese a existência de

normativos internos regulamentando sua atuação, a análise documental não apresentou o mesmo impacto na coleta de evidências tal qual na abordagem da auditoria interna. Ainda assim, merece destaque a análise das atas das sessões do CONSU referentes aos anos de 2010 a 2015 (as quais revelaram a diminuta participação da AUDINT nas sessões do Conselho) e os relatórios de gestão apresentados pela UFS ao Tribunal de Contas da União referentes aos exercícios financeiros de 2010 a 2014.

Utilizando-se como parâmetro as normas estabelecidas pelo *The Institute of Internal Auditors/IIA*, foram elaborados roteiros de entrevistas para aplicação nos setores investigados. Esses instrumentos ganharam destaque, uma vez que um dos focos da pesquisa é analisar a interação entre o CONSU, a alta gestão e a Auditoria Interna, pondo-se em relevo o caráter humano e o acervo vivo que esses setores mantêm através de seus integrantes.

Considerando a atuação da pesquisadora como integrante da Auditoria Interna da UFS, a elaboração de um roteiro fixo, com perguntas fechadas, poderia ensejar em uma padronização das informações coletadas. O principal objetivo das entrevistas era obter heterogeneidade, em que os diversos olhares dos integrantes dos órgãos investigados pudessem ser capturados.

Dáí a opção de realizar entrevistas pautadas: foram selecionados quatro temas relacionados à auditoria interna na instituição e, de acordo com as respostas inicialmente concedidas, os entrevistados eram estimulados a complementar seus pontos de vista e percepções. Para compor a pauta das entrevistas, seguiu-se o seguinte roteiro:

- a) Papel da auditoria interna;
- b) Aspectos relacionados à elaboração dos planos anuais de atividades da AUDINT/UFS;
- c) Aspectos relacionados à elaboração dos relatórios de auditoria da AUDINT/UFS; e
- d) Impacto percebido das ações da AUDINT/UFS nas decisões estratégicas da instituição.

Foram entrevistados 03 integrantes da Auditoria Interna e 03 conselheiros do CONSU, sendo 02 integrantes da alta administração no colegiado. Como ensina Chizzotti (2006), existem várias formas de preparar um roteiro de entrevista, tais como análise léxica, análise de categorias, análise da enunciação, análise de conotações. Os conteúdos das entrevistas foram analisados pela Metodologia de Bardin (1977), o qual divide o processo em três etapas: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, inferências e interpretação. Mozzato e Grzybovski (2011) sintetizaram a metodologia de Bardin nos seguintes termos:

A pré-análise é a fase em que se organiza o material a ser analisado com o objetivo de torná-lo operacional, sistematizando as ideias iniciais. Trata-se da organização propriamente dita por meio de quatro etapas: (a) leitura flutuante, que é o estabelecimento de contato com os documentos da coleta de dados, momento em que se começa a conhecer o texto; (b) escolha dos documentos, que consiste na demarcação do que será analisado; (c) formulação das hipóteses e dos objetivos; (d) referencição dos índices e elaboração de indicadores, que envolve a determinação de indicadores por meio de recortes de texto nos documentos de análise (Bardin, 2006). A exploração do material constitui a segunda fase, que consiste na exploração do material com a definição de categorias (sistemas de codificação) e a identificação das unidades de registro (unidade de significação a codificar corresponde ao segmento de conteúdo a considerar como unidade base, visando à categorização e à contagem frequencial) e das unidades de contexto nos documentos (unidade de compreensão para codificar a unidade de registro que corresponde ao segmento da mensagem, a fim de compreender a significação exata da unidade de registro). A exploração do material consiste numa etapa importante, porque vai possibilitar ou não a riqueza das interpretações e inferências. Esta é a fase da descrição analítica, a qual diz respeito ao corpus (qualquer material textual coletado) submetido a um estudo aprofundado, orientado pelas hipóteses e referenciais teóricos. Dessa forma, a codificação, a classificação e a categorização são básicas nesta fase (Bardin, 2006). A terceira fase diz respeito ao tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Esta etapa é destinada ao tratamento dos resultados; ocorre nela a condensação e o destaque das informações para análise, culminando nas interpretações inferenciais; é o momento da intuição, da análise reflexiva e crítica (Bardin, 2006).

No que tange à codificação, a metodologia de Bardin propõe a classificação escalonada das informações, agrupando-as em conjuntos, por diferenciação, e, posteriormente, reagrupando-as de acordo com o gênero (Mozzato e Grzybovski, 2011). Na presente pesquisa, as informações foram escalonadas em três grupamentos: iniciais, intermediárias e finais.

As informações iniciais referem-se ao conteúdo bruto, extraído diretamente dos dados primários obtidos a partir das transcrições e anotações realizadas durante as entrevistas. O primeiro tratamento conferido a esses dados foi a separação das informações conforme a pauta estabelecida no roteiro de entrevista. Essa separação inicial foi necessária uma vez que, em decorrência dos estímulos realizados durante as entrevistas, alguns entrevistados revisitavam pontos de pauta anteriormente debatidos após questionamentos complementares da pesquisadora.

Após exaustiva análise dos dados iniciais, foi possível avançar para o segundo momento da análise de Bardin: as informações intermediárias. Esta fase da análise de conteúdo consiste na reunião dos dados iniciais por proximidade temática, isto é, aglutinam-se os conteúdos que guardam pertinência temática ou expressam convicções e percepções com alto grau de similitude.

As informações intermediárias fornecem os balizamentos essenciais que comporão a terceira etapa do processo de análise de conteúdo: as informações finais, que consistem no nível

mais abrangente, capaz de guardar uma relação de identidade e continência para com as informações iniciais e intermediárias. Exemplificando, se as informações iniciais apontam que a AUDINT deve auxiliar os gestores, a informação intermediária explicitará que esse dever é uma atribuição da Auditoria Interna, compondo, portanto, a informação final acerca de qual é o papel da Auditoria Interna da UFS.

Foram utilizadas ainda, como fonte de evidências para alcançar o escopo deste estudo, a observação direta e a participante. Tendo em vista que o funcionamento do CONSU se dá em sessões públicas, que ocorrem ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente quando convocado, é possível observar *in loco* a dinâmica do funcionamento do colegiado sem influência e/ou alteração da pesquisadora. A observação direta ocorreu nas sessões realizadas nos dias 28 de março de 2016, 29 de abril de 2016 e 27 de outubro de 2016.

A observação participante foi possível tendo em vista o fato de a pesquisadora ser integrante da auditoria interna da UFS, o que possibilitou presenciar diariamente a dinâmica do setor, em especial seu relacionamento institucional com o CONSU e a alta gestão.

Imperioso detalhar, ainda, a abordagem analítica utilizada no presente estudo. O substrato teórico utilizado permitiu visualizar a dinâmica desejável (idealizada) entre o órgão colegiado de cúpula, a alta gestão e a unidade de auditoria interna de uma dada organização, ou seja, o papel *in abstracto* a ser desempenhado por cada um desses atores num contexto de governança pública.

O referencial técnico eleito para o desenvolvimento da presente pesquisa foi a Estrutura Internacional de Práticas Profissionais (*International Professional Practices Framework/IPPF*), desenvolvido pelo *The Institute of Internal Auditor/IIA*. A partir de um modelo geral, abstrato, buscou-se evidenciar se a dinâmica organizacional existente concretamente entre CONSU, alta gestão e AUDINT guarda correspondência ao modelo teórico normatizado pelo IPPF.

A escolha do IPPF como padrão teórico norteado da pesquisa decorreu, especialmente, da capilaridade (uma vez que foi formulado com a participação de milhares de profissionais em auditoria interna no mundo) e prestígio que goza o IIA. No Brasil, o IPPF foi utilizado como referência pelo Tribunal de Contas da União, em 2014, ao realizar levantamento acerca do grau de maturação das auditorias internas nas IFES (Relatório Sistêmico da Função Educação – FiscEducação/2014).

Importa ressaltar, ainda, os apontamentos de Diehl (2004) acerca dos estudos com abordagem qualitativa, os quais, segundo o autor, buscam descrever a complexidade de um determinado problema direcionando-se à compreensão dos processos dinâmicos vividos no

grupo. Conforme copilado por Terence e Escrivão Filho (2006, p. 3), a pesquisa qualitativa caracteriza-se por

- investigação cujo design (concepção, planejamento e estratégia) evolui durante o seu desenvolvimento, uma vez que as estratégias que utiliza permitem descobrir relações entre fenômenos, indutivamente, fazendo emergir novos pressupostos;
- apresentação da descrição e análise dos dados em uma síntese narrativa;
- busca de significados em contextos social e culturalmente específicos, porém com a possibilidade de generalização teórica;
- ambiente natural como fonte de coleta de dados e pesquisador como instrumento principal desta atividade;
- tendência a ser descritiva;
- maior interesse pelo processo do que pelos resultados ou produtos;
- coleta de dados por meio de entrevista, observação, investigação participativa, entre outros;
- busca da compreensão dos fenômenos, pelo investigador, a partir da perspectiva dos participantes, e, finalmente,
- utilização do enfoque indutivo na análise dos dados, ou seja, realização de generalizações de observações limitadas e específicas pelo pesquisador.

Registra-se, por derradeiro, a observância aos critérios metodológicos estabelecidos pela Coordenação Nacional da Rede do Mestrado Profissional em Administração Pública/PROFIAP, contidos no Guia do Trabalho de Conclusão Final – TCF elaborado por Souza (2015), em especial quanto à forma de organização estrutural do presente estudo.

4. DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL

Conforme detalhado no item 3.4, no âmbito da Universidade Federal de Sergipe, existem dois órgãos de cúpula com atribuições normativas: o Conselho Universitário (CONSU) e o Conselho do Ensino, da Pesquisa e da Extensão (CONEPE). As matérias de ordem administrativa e de política universitária são normatizadas pelo CONSU, enquanto que o CONEPE tem por objeto as normas voltadas ao ensino, pesquisa e extensão (atividades-fim da instituição).

Em consonância com os objetivos propostos neste estudo, as resoluções do CONSU que guardam pertinência temática com esta pesquisa são as seguintes:

- a) Resolução nº 21/1999/CONSU: Estatuto da Universidade Federal de Sergipe;
- b) Resolução nº 16/1998/CONSU: Regimento Geral da UFS;
- c) Resolução nº 34/2011/CONSU: Regimento Interno da Auditoria Interna da UFS.

Oportuno salientar que, embora as deliberações do Conselho Universitário sejam concretizadas mediante resolução e, à primeira vista, não exista hierarquia normativa entre os normativos do CONSU, as modificações no Estatuto da UFS devem observar regras específicas estabelecidas nos artigos 103 e 104 da Resolução nº 21/1999/CONSU:

- a) Legitimidade específica para propor alterações no regimento, cabendo a iniciativa da proposta ao reitor ou a um terço dos membros do Conselho Universitário;
- b) Sessão deliberativa convocada especialmente para a apreciação da proposta de alteração do estatuto;
- c) Quórum deliberativo mínimo correspondente a maioria absoluta dos membros do Conselho; e
- d) *Vacatio legis* mínima de sessenta dias entre a data de aprovação e o início do período letivo em que vigorará a deliberação.

Quanto à análise de conteúdo dos citados normativos internos, o primeiro ponto de destaque refere-se à inexistência de referências à Auditoria Interna na estrutura organizacional da Universidade traçada pelas Resoluções nº 21/1999 (Estatuto da UFS) e nº 16/1998 (Regimento Geral da UFS). A vinculação da unidade de Auditoria Interna ao Conselho Universitário da UFS encontra-se unicamente no Regimento Interno da AUDINT (Resolução

nº 34/2011/CONSU).

A omissão normativa relacionada à AUDINT no Estatuto e Regimento Geral da UFS poderia ser explicada pelo aspecto temporal, uma vez que esses normativos foram editados em 1999 e 1998, respectivamente, enquanto que a Auditoria Interna foi criada em 2011. Entretanto, a resolução nº 10/2016/CONSU incluiu o Hospital Universitário de Lagarto como órgão suplementar da Universidade, alterando o artigo 55 do Estatuto da UFS, esvaziando a força argumentativa do critério temporal. Conforme a Resolução nº 04/2016/CONSU, foi instituída Comissão Especial para preparação da Estatuinte Universitária, estando até a finalização da presente pesquisa pendente a publicação do novo Estatuto da Universidade.

Considerando que o único normativo interno que trata da Auditoria Interna é o próprio Regimento Interno da unidade, passa-se a concentrar a análise normativa unicamente na Resolução nº 31/2011/CONSU. De acordo com a definição de estatuto constante nas Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna/IPPF (2015),

O estatuto de auditoria interna é um documento formal que define o propósito, a autoridade e a responsabilidade da atividade de auditoria interna. O estatuto de auditoria interna estabelece a posição da atividade de auditoria interna dentro da organização; autoriza o acesso aos registros, ao pessoal e às propriedades físicas relevantes para o desempenho dos trabalhos de auditoria; e define o escopo das atividades de auditoria interna.

Tendo por base a definição acima citada do IPPF, extraem-se os elementos indispensáveis que devem integrar o Regimento Interno da AUDINT. Analisando inicialmente o propósito da unidade, tem-se que o artigo 2º do RI/AUDINT prevê que a unidade “é o órgão técnico de controle da Universidade Federal de Sergipe, estando vinculada ao Conselho Universitário e encarregada dos serviços de Auditoria Interna”. No acórdão 3.454/2014 TCU/Plenário, a Corte de Contas recomendou à UFS que alterasse o Regimento Interno da AUDINT para nele fazer constar expressamente a missão da unidade.

Ensina Oliveira (1991) que a missão organizacional revela a razão de existir de uma empresa. Para Tavares (2000), é importante a clareza na definição da missão organizacional, a fim de possibilitar a convergência de esforços de todos para um objetivo comum, uma unicidade de propósitos. Kotler e Fox (1998) compreendem a missão como “uma mão invisível que orienta funcionários a trabalhar independentemente ou coletivamente para realizar as metas da organização”. Percebe-se uma lacuna normativa no tocante a explicitação dos propósitos da AUDINT em seu Regimento Interno.

O artigo 2º, inciso III, da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, traz um direcionamento

quanto aos propósitos da auditoria interna nos órgãos do Poder Executivo Federal, estabelecendo:

III - auditoria interna: atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela auxilia a organização a realizar seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controles internos, de integridade e de governança. As auditorias internas no âmbito da Administração Pública se constituem na terceira linha ou camada de defesa das organizações, uma vez que são responsáveis por proceder à avaliação da operacionalização dos controles internos da gestão (primeira linha ou camada de defesa, executada por todos os níveis de gestão dentro da organização) e da supervisão dos controles internos (segunda linha ou camada de defesa, executada por instâncias específicas, como comitês de risco e controles internos). Compete às auditorias internas oferecer avaliações e assessoramento às organizações públicas, destinadas ao aprimoramento dos controles internos, de forma que controles mais eficientes e eficazes mitiguem os principais riscos de que os órgãos e entidades não alcancem seus objetivos;

Nas entrevistas foram questionados os integrantes do CONSU, alta gestão e AUDINT sobre qual seria, de modo genérico e abstrato, a missão de uma unidade de auditoria interna. Aplicando a análise de conteúdo de Bardin (1977) às respostas apresentadas pelos entrevistados, tem-se as seguintes anotações:

Quadro 1 – Missão da Auditoria Interna

Informações Iniciais	Informações Intermediárias	Informações Finais
Exercer um papel fiscalizador	Atribuições do setor de auditoria interna	Missão da Auditoria Interna
Realizar um trabalho preventivo		
Intermediar a relação entre CGU e Universidade		
Atuar de forma educativa em relação aos gestores		
Exercer o controle interno		
Auxiliar os órgãos de gestão		
Orientar procedimentos burocráticos	Práticas de auditagem	
Verificar a legalidade dos processos		
Identificar e alertar os erros decorrentes do desconhecimento dos gestores		
Atuar de modo não punitivo		
Qualificar e quantificar as informações relevantes		

Fonte: A Autora (2016).

Apenas um entrevistado afirma que a Auditoria Interna da UFS não cumpre esse papel de analisar informações estratégicas. Todavia, o mesmo entrevistado afirma que não possui conhecimento do teor dos relatórios de auditoria emitidos pela unidade, sugerindo inclusive que o CONSU seja informado de modo mais tempestivo acerca dos trabalhos desenvolvidos pelo

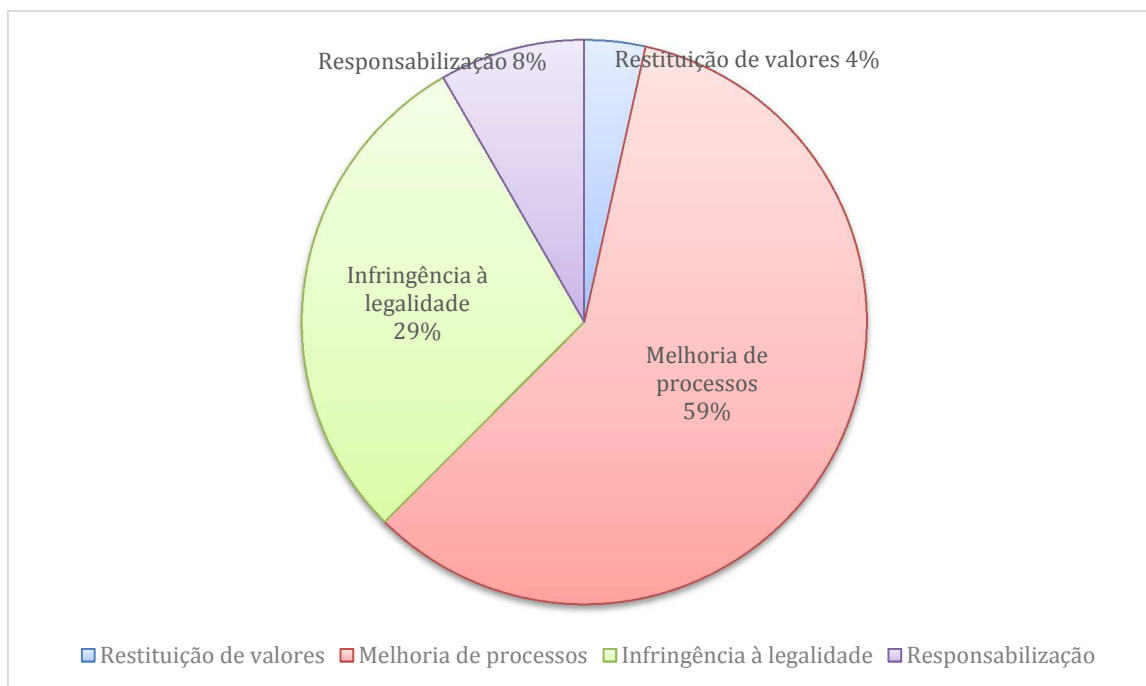
setor.

Apesar da heterogeneidade do grupo que compôs a amostra, percebe-se que, para os entrevistados, a atuação da AUDINT encontra-se intimamente ligada à ideia de verificar a legalidade na atuação do gestor público. Entretanto, tal percepção não é confirmada pela análise das recomendações emitidas nos relatórios de auditoria da AUDINT. Da análise dos relatórios de auditoria emitidos pela Auditoria Interna da UFS nos anos de 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015, tem-se que das 661 recomendações emitidas, 193 referem-se à correção/anulação de atos administrativos praticados em desacordo com a legislação vigente. O Gráfico 1 apresenta um panorama das recomendações emitidas pela AUDINT entre 2011 a 2015.

As recomendações foram categorizadas em quatro espécies:

- a) Restituição de valores: enquadrou-se nessa espécie as recomendações voltadas ao ressarcimento ao erário, seja pela devolução de valores ou pela reposição de danos/prejuízos suportados pela instituição. Foram detectadas no período analisado 23 recomendações.
- b) Melhoria de processos: enquadrou-se nessa categoria as recomendações voltadas ao aprimoramento dos processos internos administrativos. Foram detectadas no período analisado 390 recomendações.
- c) Infringência à legalidade: nessa categoria foram enquadradas recomendações que apontaram violação direta à legislação vigente. Foram detectadas no período analisado 193 recomendações.
- d) Responsabilização: foram incluídas nessa categoria as recomendações de abertura de procedimentos administrativos disciplinares ou encaminhamento de comunicações aos órgãos competentes para abertura de investigações no âmbito penal. Foram detectadas no período analisado 55 recomendações.

Outro requisito estabelecido pelo IPPF, o qual deve ser estabelecido no estatuto da unidade de auditoria interna, refere-se a autoridade e responsabilidade quanto ao exercício da atividade de auditoria interna. Geada (2015), Presidente do Instituto de Auditores Internos de Portugal/IPAI, ao discorrer acerca da independência da auditoria interna, defende que a auditoria interna deve ter acesso total, livre e sem restrições a qualquer função, atividade, informação ou documentação, bem como nenhuma função ou atividade organizacional deve ser considerada como externa à área de atuação da unidade.

Gráfico 1 – Recomendações da AUDINT (2011-2015)

Fonte: A Autora (2016).

Se por um lado o Regimento Interno da AUDINT/UFS possui previsões normativas que reforçam a independência e a autoridade da unidade (tais como o livre acesso a informações, dependências, instalações e documentos, previstos no artigo 12, parágrafo único do RI/AUDINT, ou o procedimento específico para nomeação e exoneração do chefe da unidade, previsto no artigo 6º, inciso I, do RI/AUDINT), por outro inexiste previsão explícita referente à responsabilidade do chefe e dos integrantes da unidade quanto ao desempenho de suas atividades funcionais.

A responsabilidade pode ser analisada sob três prismas, a saber:

- a) Quanto a eventuais prejuízos à independência da auditoria interna: deve haver regras claras e precisas, que estabeleçam restrições e vedações aos integrantes da unidade. Nesse ponto, incluem-se as hipóteses de conflitos de interesses e a impossibilidade de atuação na gestão administrativa por parte dos membros da auditoria (segregação de funções);
- b) Quanto a faltas funcionais cometidas pelos membros da auditoria interna: por possuírem acesso privilegiado a locais, informações e documentos de conteúdo sensível, os membros da auditoria devem observar o dever de sigilo dessas informações. Como exemplo, citam-se as informações constantes em dossiês

funcionais ou registros médicos de servidores lotados na instituição; e

- c) Quanto ao profissionalismo e técnica utilizados em seus trabalhos: as atividades da auditoria interna devem observar as normas e técnicas aplicáveis, uma vez que o produto de suas atividades será entregue à cúpula administrativa da instituição, com potencial para subsidiar a tomada de decisões estratégicas.

O RI/AUDINT deveria correlacionar, de forma mais clara e objetiva, os bônus e os ônus do exercício da atividade de auditoria. Se por um lado é importante que os integrantes da auditoria possuam prerrogativas que lhes assegurem o exercício independente de suas funções, de outra banda os integrantes da unidade devem ser responsabilizados por seus atos em medida mais rigorosa se comparados aos demais servidores que não gozam dessas prerrogativas.

Quanto ao posicionamento da Auditoria Interna na UFS, seu Regimento Interno a vincula ao Conselho Universitário, instância máxima administrativa na Universidade. Tal fato encontra-se em concordância com o previsto no IPPF e na IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016. Entretanto, recorda-se, essa previsão de vinculação da unidade ao CONSU encontra-se unicamente no RI/AUDINT, não havendo sequer previsão de existência da Auditoria Interna no Estatuto da UFS.

Quanto ao escopo da Auditoria Interna, o Regimento Interno da unidade não o consigna expressamente. Tem-se que a ideia de escopo encontra-se ligada aos objetivos a serem atingidos. De acordo com o Guia PMBOK, escopo do projeto é “o trabalho que precisa ser realizado para entregar um produto, serviço ou resultado com as características e funções especificadas” (2013, p. 75). Daí emerge a necessidade de perquirir qual(is) o(s) escopo(s) da Auditoria Interna no contexto do Sistema Federal de Controle Interno do Poder Executivo. De acordo com o artigo 74 da Constituição Federal,

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de

Contas da União.

Mendes, Oleiro e Quintana (2008), baseando-se nas lições de Peter e Machado (2007), relacionam os objetivos específicos do controle interno na esfera governamental, quais sejam:

- observar as normas legais, instruções normativas, estatutos e regimentos;
- assegurar, nas informações contábeis, financeiras, administrativas e operacionais, sua exatidão, confiabilidade, integridade e oportunidade;
- antecipar-se, preventivamente, ao cometimento de erros, desperdícios, abusos, práticas antieconômicas e fraudes;
- propiciar informações oportunas e confiáveis, inclusive de caráter administrativo/operacional, sobre os resultados e efeitos atingidos;
- salvaguardar os ativos financeiros e físicos quanto a sua boa e regular utilização e assegurar a legitimidade do passivo;
- permitir a implementação de programas, projetos, atividades, sistemas e operações, visando a eficácia, eficiência e economicidade dos recursos, e
- assegurar aderências às diretrizes, planos, normas e procedimentos do órgão/entidade.

O Regimento Interno da unidade não utiliza expressamente a terminologia escopo ou finalidades, mas pode-se extrair o alcance da atuação da Auditoria Interna por meio das competências atribuídas ao setor:

Art. 7º Compete à Auditoria Interna, observando as normas, práticas e procedimentos comumente aceitos no exercício da auditoria:

- I. examinar atos de gestão com base nos registros contábeis e na documentação comprobatória das operações, com o objetivo de verificar a exatidão, a regularidade das contas e comprovar a eficiência, a eficácia e a efetividade na aplicação dos recursos disponíveis;
- II. verificar o cumprimento das diretrizes, normas e orientações emanadas pelos órgãos internos competentes, bem como dos Planos e Programas no âmbito da Instituição;
- III. verificar e emitir parecer opinando sobre as contas dos responsáveis pela aplicação, utilização ou guarda de bens e valores e de todo aquele que der causa a perda, subtração ou dano de valores, bens e materiais de propriedade da Instituição;
- IV. verificar a consistência e a segurança dos instrumentos de controle, guarda e conservação dos bens e valores da Instituição ou daqueles pelos quais ela seja responsável;
- V. examinar as licitações relativas à aquisição de bens, contratações de prestação de serviços, realização de obras e alienações, no âmbito da Instituição;
- VI. analisar e avaliar os procedimentos contábeis utilizados, com o objetivo de verificar a qualidade e fidelidade das informações prestadas;
- VII. analisar e avaliar os controles internos adotados;
- VIII. acompanhar as auditorias realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, e demais órgãos públicos, buscando soluções para as eventuais falhas, impropriedades ou irregularidades detectadas junto às unidades setoriais envolvidas, desde que relacionadas as atribuições de auditoria;
- IX. promover estudos acerca das normas e orientações internas, com vistas a sua adequação e atualização à situação em vigor;
- X. elaborar recomendações visando o aperfeiçoamento das normas e procedimentos internos de controle adotados com o objetivo de melhor avaliar o desempenho das unidades auditadas;
- XI. prestar orientação técnica aos Conselhos Superiores e orientar os Órgãos e

- Unidades Administrativas da Instituição;
- XII. examinar e emitir parecer sobre a prestação de contas anual da entidade e tomada de contas especiais;
- XIII. elaborar o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna do exercício seguinte, que após aprovado pelo Conselho Universitário, deverá ser encaminhado à Controladoria-Geral da União;
- XIV. realizar auditoria obedecendo ao Plano previamente aprovado;
- XV. elaborar Relatórios de Auditoria assinalando as eventuais falhas encontradas para fornecer aos dirigentes subsídios necessários à tomada de decisões;
- XVI. apresentar sugestões e colaborar na sistematização, padronização e simplificação de normas e procedimentos operacionais de interesse comum da Instituição; e
- XVII. elaborar e encaminhar ao Conselho Universitário e à Controladoria Geral da União o Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna e os relatórios parciais das atividades desenvolvidas no exercício.

Percebe-se que existe um hiato entre a previsão ideal do conteúdo “estatuto da auditoria interna”, prevista no IPPF e na IN Conjunta MP/CGU 01/2016, e o Regimento Interno da AUDINT/UFS. O atual RI/AUDINT peca pela simplicidade, deixando de abordar com clareza pontos fundamentais relacionados à responsabilidade, autoridade e atuação da unidade na instituição. Deve haver a complementação normativa, inclusive com a mudança do Estatuto da UFS, para contemplar o enquadramento orgânico da AUDINT junto ao Conselho Universitário da UFS.

O segundo objetivo específico deste estudo tem ligação direta com a definição do propósito/missão da Auditoria Interna. Como já destacado, o RI/AUDINT é silente quanto à missão da unidade na instituição. Desta forma, não será possível avaliar se, para os integrantes do CONSU, alta gestão e AUDINT, a Auditoria Interna tem cumprido o papel estabelecido nos normativos interno.

Por outro lado, considerando que a unidade já se encontra em funcionamento na instituição desde 2011, esse lapso temporal possibilita construir uma percepção empírica acerca da atuação da AUDINT na Universidade. Conforme explicitado em linhas pretéritas, permeia entre os atores investigados o atrelamento da atuação da Auditoria Interna com os aspectos voltados à legalidade dos atos administrativos.

Quanto a atuação concreta da AUDINT/UFS, os entrevistados salientam o enfoque das ações de auditoria na análise de fatos pretéritos em detrimento de uma ação mais preventiva e próxima à gestão. Também foi destacada a ausência de divulgação das informações coletadas nas auditorias realizadas, em especial perante o Conselho Universitário. O Quadro 02 apresenta a síntese das informações colhidas mediante entrevistas, analisadas pelo método de Bardin.

Quadro 02 – Atuação da Auditoria Interna

Informações Iniciais	Informações Intermediárias	Informações Finais
Distanciamento entre a AUDINT e a gestão	Aspectos inter-relacionais da Auditoria Interna com outros setores da instituição	Atuação da Auditoria Interna na UFS
Falta de reconhecimento da atuação da AUDINT por parte dos gestores		
Distanciamento entre AUDINT e Ouvidoria		
Pouco esclarecimento acerca das funções da AUDINT		
Desvalorização do trabalho da AUDINT		
Análise da legalidade dos processos	Aspectos procedimentais das ações de auditoria da AUDINT	
Poucas ações de caráter preventivo		
Engessamento do PAINT pela CGU		
Foco na análise de fatos pretéritos		
Estrutura de pessoal limitada	Obstáculos enfrentados na auditoria	
Demora nas respostas dos setores envolvidos		
Falta de reconhecimento do papel da auditoria		
Falta de autonomia para elaboração do plano de atividades		
Pouca publicidade/divulgação de seus atos		

Fonte: A Autora (2016).

As entrevistas refletem a heterogeneidade da instituição, uma vez que os interpelados ocupam cargos e exercem funções distintas, bem como possuem uma vivência diferenciada em se tratando da gestão pública no âmbito da UFS. Isto porque os entrevistados compõem o CONSU, a alta gestão ou a AUDINT, setores que possuem atribuições distintas dentro do contexto de governança pública. Assim, é de se esperar que a percepção quanto à atuação concreta da AUDINT seja contagiada com o cotidiano administrativo vivenciado por cada entrevistado.

Entretanto, uma questão nevrálgica emerge das colocações dos entrevistados: o distanciamento ou isolamento da Auditoria Interna em relação à cúpula administrativa da UFS. A depender do grupo de entrevistados, observa-se uma preponderância quanto aos fatores apontados como influenciadores nesse distanciamento. Ora o isolamento é atribuído à AUDINT, como uma forma de preservar a imparcialidade, ora o distanciamento é imputado aos setores administrativos que não valorizam o trabalho desenvolvido pela Auditoria Interna.

Ainda em relação ao distanciamento ou isolamento da AUDINT, foram apontados como

possíveis motivos a falta de divulgação dos trabalhos desenvolvidos pela unidade bem como o desconhecimento quanto à finalidade e à atuação da Auditoria Interna, sendo citado inclusive que alguns gestores demonstram receio ao ouvir as siglas AUDINT ou CGU.

Esquadrinhar as razões que levaram ao distanciamento entre a AUDINT e a cúpula administrativa da UFS demanda esforços que, ante as limitações temporais e materiais da presente pesquisa, não podem ser envidados nesta ocasião, tais como análise do perfil dos integrantes dos setores investigados e mapeamento de processos internos da UFS. Mas, a partir das análises realizadas ao longo desta investigação, é possível respaldar documentalmente a percepção dos entrevistados: falta sinergia na atuação da AUDINT para com a cúpula administrativa da UFS.

Examinou-se o conteúdo das atas das sessões do Conselho Universitário, nos anos de 2011 a 2015. O objetivo dessa análise foi identificar situações em que recomendações, orientações ou quaisquer outras formas de comunicação oriundas da AUDINT tenham sido expressamente utilizadas como fundamento durante o processo deliberativo dos membros do CONSU.

Durante o período considerado, foram realizadas 66 sessões do Conselho Universitário, sendo emitidas 290 resoluções. Das deliberações registradas em ata referentes às resoluções aprovadas, em apenas 4 foram identificadas menção expressa a ações da AUDINT como embasamento para decidir, sendo elas as seguintes:

- Resolução 028/2011/CONSU: aprova a criação do Programa de Bolsas de Pesquisa para Docentes e Técnicos-administrativo da UFS – MAGIS;
- Resolução 004/2012/CONSU: altera Regimento do Hospital Universitário;
- Resolução 043/2013/CONSU: aprova alterações na normatização e funcionamento do Programa Residência Universitária; e
- Resolução 044/2014/CONSU: normatiza os procedimentos para concessão de Licença para Capacitação, Pós-Graduação Stricto Sensu e Pós-Doutorado a servidores docentes e técnicos administrativos em educação da Universidade Federal de Sergipe.

Oportuno registrar, ainda, que durante o período considerado (2011 a 2015) foram emitidas 10 resoluções que versam acerca de assuntos administrativos internos da AUDINT (nomeação e exoneração de coordenador da unidade; aprovação do PAINT e RAINTE), e que em apenas duas oportunidades a chefia da unidade compareceu perante o CONSU: a primeira,

em 2013, para apresentar-se perante o colegiado, e a segunda em 2014, para prestar esclarecimentos acerca do RAIN/2013. Assim, verifica-se que se não fosse a previsão expressa no RI/AUDINT acerca da manifestação do CONSU quanto à nomeação do chefe da AUDINT e à aprovação do PAINT e RAIN, a presença da Auditoria Interna no Conselho Universitário seria ainda mais mirrada.

Ante a insipiente participação da AUDINT nas sessões do CONSU, tem-se que na instituição não se adota a norma 1100 do IPPF (2015) que orienta pelo livre acesso do auditor-chefe ao conselho máximo da organização:

1100 – Independência e Objetividade

A atividade de auditoria deve ser independente e os auditores devem ser objetivos ao executar seus trabalhos.

Interpretação:

Independência é a imunidade quanto as condições que ameaçam a capacidade da atividade de auditoria interna de conduzir as responsabilidades de auditoria interna de maneira imparcial. Para atingir o grau de independência necessário para conduzir eficazmente as responsabilidades da atividade de auditoria interna, o executivo chefe de auditoria tem acesso direto e irrestrito à alta gestão e ao conselho. Isto pode ser alcançado através de um relacionamento de duplo reporte. As ameaças à independência devem ser gerenciadas nos níveis do auditor individual, do trabalho de auditoria, funcional e organizacional.

Em que pese a AUDINT/UFS estar diretamente vinculada ao Conselho Universitário, enxerga-se uma aparente subutilização dos trabalhos desenvolvidos pela unidade por parte do órgão colegiado. Entretanto, ao analisar a frequência dos reportes da Auditoria Interna para com o Conselho Universitário e os gestores da UFS, verifica-se que a unidade de auditoria mantém um canal de comunicação muito mais frequente com os gestores.

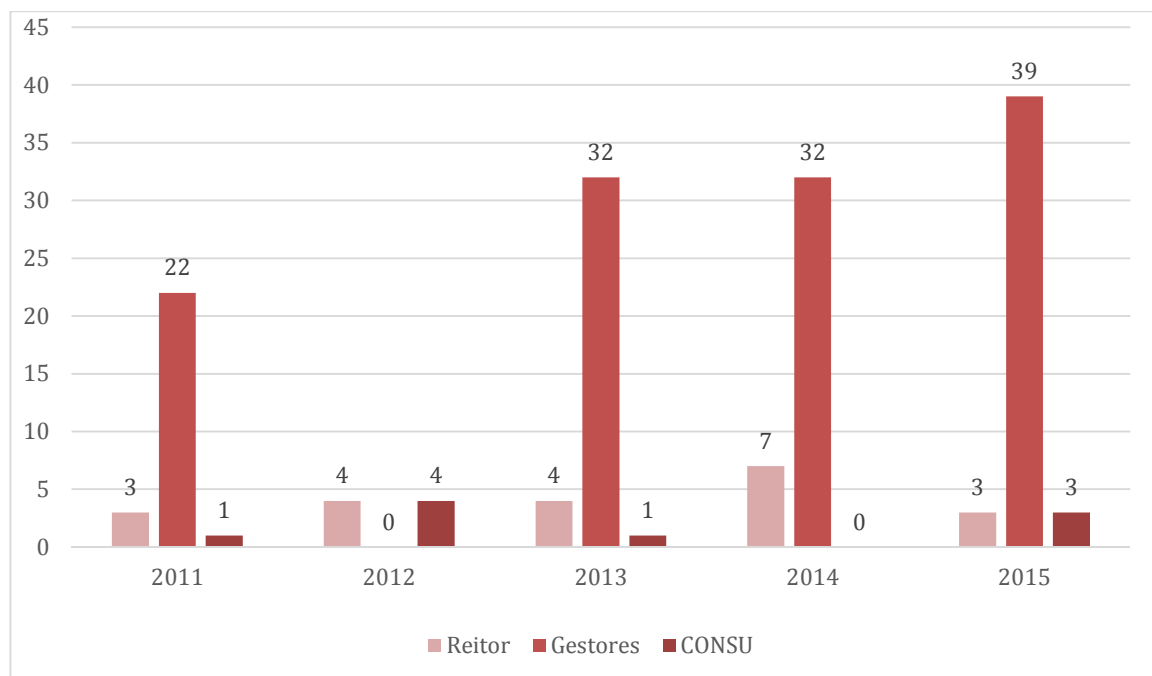
O Gráfico 2 apresenta dados relacionados ao envio dos relatórios pela AUDINT aos setores da UFS. Para a composição dessa informação, considerou-se apenas os relatórios finais de auditorias internas. Exclui-se o RAIN dessa análise uma vez que a tramitação do relatório anual possui normatização específica que estabelece o encaminhamento do mesmo ao CONSU.

As informações foram coletadas das comunicações internas, memorandos eletrônicos, e-mail e registros em livros de protocolos existentes na AUDINT e referem-se aos anos de 2011 a 2015. Esclarece-se que os números apresentados no Gráfico 2 referem-se à quantidade de reportes emitidos.

Tal registro é pertinente uma vez que existem reportes encaminhando mais de um relatório de auditoria, bem como verificou-se situações em que o mesmo relatório foi encaminhado para mais de um setor. Assim, visando uniformizar os dados trabalhados, optou-se por adotar como unidade de referência o quantitativo de reportes independentemente da

quantidade de relatórios enviados em uma única comunicação.

Gráfico 2 – Reportes da AUDINT (2011-2015)



Fonte: A Autora (2016).

Oportuno consignar que a Regimento Interno da AUDINT prevê que os relatórios parciais das atividades desenvolvidas pela Auditoria Interna deverão ser encaminhados ao Conselho Universitário (artigo 7º, inciso XVII).

Em relação à alta gestão, as reuniões registradas pela Auditoria Interna em atas referem-se a esclarecimentos prestados pela AUDINT aos gestores acerca do preenchimento do formulário “Estrutura de Controles Internos da Unidade Jurisdicionada”, cujo preenchimento foi exigido pelo TCU por ocasião da apresentação dos relatórios de gestão referentes aos exercícios financeiros de 2010, 2011 e 2012. As demais atas referem-se a reuniões realizadas com gestores, ocupantes de cargos em nível tático e operacional, objetivando discutir aspectos pontuais de auditorias executadas.

O distanciamento entre a AUDINT e a cúpula administrativa da UFS repercute ainda na forma de elaboração do plano anual de atividades e no modo de veiculação dos resultados dos trabalhos da unidade. Quanto ao PAINT e RAIN, as informações prestadas pelos entrevistados encontram-se consolidadas no Quadro 03.

Quadro 3 – Avaliação das atividades da AUDINT

Informações Iniciais	Informações Intermediárias	Informações Finais
Resultados satisfatórios em relação a tecnicidade dos relatórios de auditoria	Execução técnica das atividades de auditoria interna	Avaliação das atividades de auditoria interna executadas pela AUDINT
Escolha das ações para o PAINT bem planejadas, embasadas em fatos, processos e procedimentos internos		
Aparente hierarquia entre CGU (nível acima) e AUDINT (nível abaixo)		
Caráter mais prático nas recomendações da auditoria interna		
Divulgação pontual e esporádica dos relatórios de auditoria	Impacto das ações de auditoria interna na gestão da UFS	
Desânimo quanto a apreensão dos resultados pelos gestores		
Conhecimento superficial dos relatórios de auditoria		
Não adoção de medidas saneadoras recomendadas pela AUDINT		
Conscientizar os gestores acerca das funções da AUDINT	Aspectos relacionados ao aprimoramento da atuação da AUDINT	
Percepção de pouca experiência em gestão por parte dos auditores		
Necessidade de implementação de processo de avaliação e responsabilização de gestores		
Falta de sensibilidade da Auditoria Interna quanto às dificuldades operacionais da gestão		

Fonte: A Autora (2016).

Não houve apontamentos relacionados à tecnicidade das ações desenvolvidas pela Auditoria Interna da UFS, ou mesmo quanto ao conhecimento técnico de seus integrantes. O Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna/PAINT foi elogiado por entrevistados integrantes da alta gestão e da própria AUDINT. Com efeito, a elaboração do PAINT é normatizada tanto no âmbito institucional (pelo RI/AUDINT) quanto em âmbito federal pela IN CGU nº 24/2015. Desde 2011, a aprovação do PAINT obedece a seguinte ritualística:

- a) Formulação do plano pela Auditoria Interna;
- b) Encaminhamento à CGU, para análise prévia; e
- c) Aprovação pelo Conselho Universitário.

No fluxograma estabelecido normativamente (INs CGU 07/2006, 01/2007 e 24/2015, bem como pelo RI/AUDINT) não existe espaço para manifestação da alta gestão no planejamento das ações de auditoria que serão executadas no ano seguinte. A participação da gestão, ainda que em caráter não vinculativo, no processo de elaboração do PAINT é percebida

como uma fragilização na autonomia da unidade.

Como derradeiro objetivo específico do presente trabalho, foi proposto o exame acerca do impacto dos trabalhos da Auditoria Interna nas decisões estratégicas tomadas pelos gestores da cúpula administrativa da instituição. Neste ponto, a diferenciação entre os grupos entrevistados tornou-se mais evidente, isto é, a percepção do impacto das ações da auditoria interna na instituição tem nítida variação a depender do ponto de vista em que a unidade é analisada.

Para os integrantes do Conselho Universitário, o trabalho da Auditoria Interna é pouco divulgado, havendo uma concentração das informações estratégicas colhidas pela unidade apenas entre aqueles gestores ligados diretamente à alta gestão. Com efeito, as atas das sessões do CONSU registram apenas dois momentos anuais em que a unidade encaminha informações ao colegiado:

- a) Apresentação do Plano Anual de Auditoria Interna, a ser executado no ano seguinte ao de sua aprovação; e
- b) Apresentação do Relatório Anual de Auditoria Interna, documento que consolida informações acerca de todas as auditorias realizadas ao longo do ano.

A apresentação condensada de todas as auditorias realizadas ao longo do ano pela AUDINT prejudica o debate tempestivo das constatações apuradas pela unidade. Ademais, a aglutinação dessas informações em um único documento resta por sobrecarregar os membros do Conselho Universitário com um excesso de informações, sem conceder-lhes tempo hábil para analisar e debater os relatórios anuais.

Os relatórios anuais da AUDINT elaborados entre 2011 e 2015 foram aprovados pelo CONSU sem discussões ou questionamentos por parte dos conselheiros. Excepcionalmente, em 2014, os conselheiros do CONSU solicitaram esclarecimentos quanto às ações desenvolvidas pela unidade quando da apresentação do relatório anual referente ao ano de 2013. Mesmo assim, o RAIN/2013 foi aprovado pelo colegiado, em razão dos prazos estabelecidos na então vigente IN CGU 01/2007, sendo a chefia da unidade convidada para, na sessão realizada no mês seguinte à aprovação do RAIN, realizar uma breve explanação acerca dos trabalhos desenvolvidos pela AUDINT.

Tais elementos, aliados a inexistência de previsão normativa para participação da Auditoria Interna nas sessões do CONSU (reforça-se, apenas em caráter de assessoramento do Conselho, e não como participante-votante, em razão do princípio da segregação de funções),

apontam o distanciamento entre o CONSU e a unidade de auditoria interna da UFS.

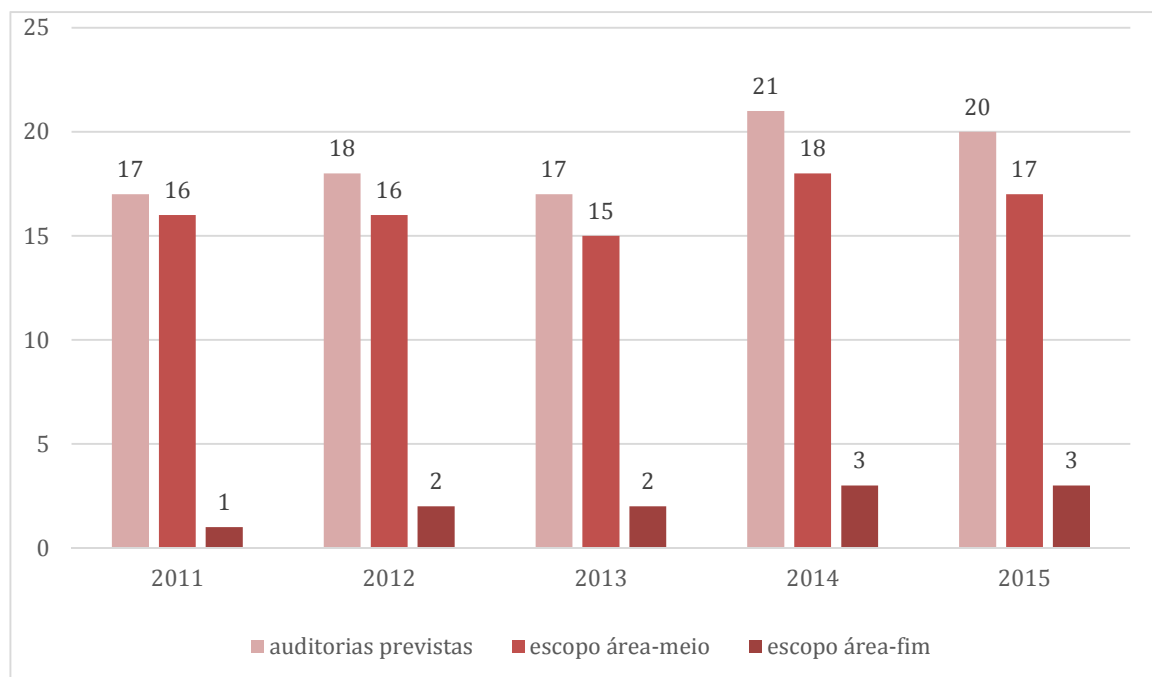
Sob o prisma dos integrantes da alta gestão, o distanciamento existente entre a Auditoria Interna e os demais setores da UFS sinaliza uma tentativa de manter a imparcialidade por parte dos auditores. Entretanto, essa distância faz com que o auditor não tenha um conhecimento prático acerca dos obstáculos vivenciados por aqueles que executam a gestão administrativa.

As contribuições dos trabalhos da Auditoria Interna acabam por assumir um papel de complementariedade, ou seja, os relatórios da AUDINT informam aos gestores os posicionamentos dos órgãos de controle, evidenciam falhas/irregularidades existentes na gestão e recomendam adoções de providências, mas não são utilizados como o primeiro recurso de consulta no momento de adotar políticas estratégicas.

Por seu turno, para os integrantes da Auditoria Interna, os trabalhos desenvolvidos pela unidade não são valorizados pela cúpula administrativa, havendo um desconhecimento por parte dos gestores e dos membros do CONSU acerca do conteúdo dos relatórios de auditoria emitidos.

O Gráfico 3 revela como característica da atuação da Auditoria Interna entre os anos de 2011 e 2015 uma abordagem majoritariamente voltada para os processos administrativos das atividades-meio da instituição. Da análise dos objetos auditados, verifica-se que não existe uma variação de temas, havendo a reiterada repetição das ações. Tal fato corrobora as informações colhidas em entrevista acerca do engessamento da atuação da AUDINT ao elaborar seus planos anuais de auditoria, conforme consolidação abaixo:

- a) Escopos presentes nas cinco edições do PAINT: convênios; processos licitatórios; dispensa e inexigibilidade de licitações; contratos; pagamento a fornecedores; almoxarifado; folha de pagamento; regime disciplinar; declaração de bens e renda; diárias; carga horária; bens móveis; e gestão de transporte;
- b) Escopos presentes em quatro edições do PAINT: cartão corporativo e concessão de bolsas;
- c) Escopos presentes em três edições do PAINT: acompanhamento dos recursos do REUNI;
- d) Escopos presentes em duas edições do PAINT: insalubridade/periculosidade; ações de sustentabilidade e gestão do RESUN;
- e) Escopos presentes em uma edição do PAINT: Plano de Atividade Docente (PAD) e Relatório de Atividade Docente (RAD); bens imóveis; oferta de disciplinas da graduação e afastamento para capacitação.

Gráfico 3 – Divisão de ações de auditorias por área de abrangência dos escopos

Fonte: A Autora (2016).

O Plano de Desenvolvimento Institucional/PDI 2010–2014 foi estruturado em 9 eixos, a saber:

- a) Qualidade de ensino;
- b) Pesquisa, inovação e transferência de tecnologia;
- c) Relação com a sociedade;
- d) Organização e gestão de pessoas;
- e) Otimização da gestão;
- f) Adequação da infraestrutura;
- g) Interiorização da Universidade;
- h) Responsabilidade socioambiental;
- i) Política de atendimento ao discente.

Da confrontação dos escopos escolhidos para as ações de auditoria entre os anos de 2011 e 2015 com os temas dos eixos estruturantes do PDI 2010–2014 nota-se que os eixos mais contemplados foram “organização e gestão de pessoas” e “adequação da infraestrutura”, enquanto que os eixos “pesquisa, inovação e transferência de tecnologia” e “relação com a sociedade” não foram alcançados no planejamento das ações da AUDINT. Deve-se destacar,

ainda, que o eixo estruturante “qualidade de ensino” foi contemplado com apenas dois escopos (oferta de disciplina da graduação e PAD/RAD), sendo que cada escopo constou no PAINTE em apenas uma edição.

As então vigentes Instruções Normativas CGU 07/2006 e 01/2007 previam que a Auditoria Interna, por ocasião da apresentação do RAINTE, deveria manifestar-se acerca dos controles internos institucionais relacionados aos processos licitatórios, convênios e folha de pagamento. Tal circunstância ajuda a explicar a tendência adotada pela unidade em privilegiar as atividades-meio ao eleger os escopos de auditoria.

Entretanto, a IN CGU 24/2015, que atualmente estabelece as diretrizes para a elaboração do PAINTE e RAINTE, não prevê temas específicos sobre os quais a unidade de auditoria interna deva se pronunciar. O artigo 15, inciso II, do citado normativo prevê que no RAINTE a unidade de auditoria interna deverá apresentar uma “análise consolidada acerca do nível de maturação dos controles internos do órgão ou entidade, com base nos trabalhos realizados, identificando as áreas que apresentaram falhas relevantes e indicando as ações promovidas para regularização ou mitigação dos riscos delas decorrentes”.

Apesar de sutil, essa mudança na normatização do RAINTE possibilita à AUDINT a elaboração de planos anuais de auditoria que melhor se adequem à realidade e às necessidades da instituição.

5. PLANO DE AÇÃO

A partir das informações colacionadas no diagnóstico situacional, percebe-se que o entrosamento entre a Auditoria Interna e a cúpula administrativa da UFS encontra-se aquém do ideal delineado no IPPF. Existem problemas de coesão normativa, bem como emerge a necessidade de aperfeiçoamento no processo de fluxo de informações entre AUDINT, CONSU e alta gestão. Registre-se, ainda, a necessidade de ampliar a difusão dos preceitos defendidos pela governança pública, para que haja uniformidade na comunicação entre esses atores estratégicos.

Ainda durante a execução desta pesquisa, percebeu-se também a falta de clareza acerca do papel e da forma de atuação da auditoria interna. Há necessidade de a Auditoria Interna empreender ações de caráter educativo, tanto em relação à forma de atuação do setor quanto ao resultado de suas ações, como forma de difundir as constatações identificadas nas atividades da AUDINT. Espera-se, com essas ações, que as auditorias internas executadas ganhem visibilidade de efeito positivo, ou seja, com a divulgação das ações da AUDINT seja fortalecido o processo de conscientização quanto à gestão eficiente, eficaz e responsável dos recursos públicos entre os gestores, demais servidores e a comunidade acadêmica.

Para tanto, é necessário que as horas previstas no PAINT para assessoramento à gestão sejam ampliadas, incluindo dentre as atividades da Auditoria Interna ações específicas de cunho informativo e educativo aos gestores, a exemplo do Programa Capacita, instituído pela CGU (Portaria nº 1.965/2010), que tem como objetivo “promover a melhoria da gestão de recursos públicos por meio da oferta contínua de orientações e capacitações a Gestores Federais em áreas relacionadas à área de atuação do Controle Interno”¹¹.

É importante, ainda, que a AUDINT/UFS estabeleça um canal de divulgação e comunicação direta com a comunidade acadêmica. Nesse sentido, uma ação essencial é a criação de sítio na *internet*, onde sejam inseridas informações acerca do papel do setor, atividades desenvolvidas, divulgação dos PAINTs e RAINTs, esclarecimento de dúvidas frequentes relacionadas à gestão dos recursos públicos, divulgação de julgados do TCU de interesse da instituição, manifestação da AUDINT quanto ao relatório de gestão e à prestação de contas anual, dentre outras informações. Atualmente, os dados disponíveis sobre a AUDINT no sítio da UFS, conforme visualizado no Anexo C, são o nome da chefia, telefone e uma resumida explicação acerca do posicionamento estrutural do setor no organograma da

¹¹ Informações disponíveis no site <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/orientacao-preventiva-aos-gestores-publicos/programa-capacita>. Acesso em 31 de outubro de 2016.

instituição.

Urge ressaltar, ainda, a necessidade de alteração do Estatuto da UFS, nele inserindo a Auditoria Interna no organograma institucional vinculando-a ao Conselho Universitário. Conforme detalhado no item 4 – Diagnóstico Organizacional, a AUDINT não encaminha regularmente ao CONSU reporte acerca das atividades desenvolvidas pela unidade, bem como a participação do titular da AUDINT nas reuniões do colegiado é insignificante.

Visando reforçar a importância da interação entre o CONSU e a AUDINT, sugere-se, ainda, que esteja assegurado no Estatuto da UFS o livre acesso do responsável pela AUDINT ao CONSU. Tais modificações normativas assumem especial relevo uma vez que o Estatuto da UFS é o normativo interno de maior hierarquia e rigidez deliberativa com força de resguardar a independência interna necessária ao regular desenvolvimento das atividades da AUDINT.

O produto apresentado pelo presente estudo é uma proposta de regimento interno para AUDINT/UFS, baseada nas normas constantes no IPPF, nas recomendações do Tribunal de Contas da União e nas diretrizes estabelecidas nas Instruções Normativas da CGU. Buscou-se, ainda, contemporizar as necessidades e expectativas apresentadas pelos entrevistados, desde que alinhadas com os princípios da governança pública e dos normativos aplicáveis ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

5.1. Considerações acerca da proposta de Regimento Interno da AUDINT/UFS

No item 4 – Diagnóstico Organizacional, identificou-se a necessidade de atualização nos normativos internos da UFS que tratam acerca da Auditoria Interna. O atual Regimento Interno da unidade data de 2011, antes da edição da IN Conjunta MP/CGU 01/2016, que, conforme exposto no referencial teórico, insere no Poder Executivo Federal normas que tratam da governança no setor público. Reprisa-se que, à época da edição do RI/AUDINT, a governança pública ainda era tratada de forma tímida no âmbito da administração pública.

Em razão das especificidades técnicas que envolvem o tema, é prudente que a responsabilidade pela elaboração do novo Regimento Interno recaia sobre a equipe integrante da Auditoria Interna. Ressalte-se que aqui se defende a participação dos membros da AUDINT inclusive na sessão do CONSU que deliberar acerca desse novo regimento interno, para que eventuais dúvidas e sugestões sejam tempestivamente resolvidas.

Tendo em vista as orientações estabelecidas pelo programa de mestrado profissional no qual a presente pesquisa encontra-se inserida, os pesquisadores vinculados ao PROFIAP, além de voltar seus estudos para estudos de casos em instituições públicas, devem ainda apresentar

um produto. Ou seja, a pesquisa deve possuir um caráter prático, oferecendo aos gestores públicos alternativas concretas para as problemáticas identificadas ao longo da pesquisa.

Nesse sentido, a presente pesquisa apresenta no Apêndice A uma proposta de regimento interno para a Auditoria Interna da Universidade Federal de Sergipe. Os princípios que nortearam a elaboração da minuta do regimento interno foram a legalidade, a eficiência, a responsabilidade, a segregação de funções, a independência no exercício das funções de auditoria, a imparcialidade e a transparência. Tendo em vista o prestígio e o alcance mundial das normas do IIA, notadamente do IPPF/2015, essas normas foram utilizadas como substrato para a elaboração do RI.

Buscou-se, ainda, harmonizar as diferentes percepções apresentadas no diagnóstico organizacional para, ao final, possibilitar a aproximação da Auditoria Interna com a cúpula administrativa da UFS, mas de forma a respeitar os princípios da governança pública. Utilizou-se, ainda, como aparato para a elaboração da proposta de regimento interno da AUDINT/UFS o Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2014, p. 41):

Práticas

- Prática C2.1. Estabelecer estatuto que defina o propósito, a autoridade e a responsabilidade da auditoria interna.
- Prática C2.2. Prover condições para que a auditoria interna seja independente e para que os auditores internos sejam proficientes, atuem de forma objetiva e com zelo profissional ao executar seus trabalhos.
- Prática C2.3. Garantir que seja desenvolvido e mantido um programa de garantia de qualidade e melhoria da auditoria interna, compreendendo todos os aspectos da atividade.
- Prática C2.4. Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.

A minuta de regimento interno para a AUDINT é dividida em 06 capítulos:

- a) Capítulo I – Disposições preliminares;
- b) Capítulo II – Dos princípios, objetivos e competência;
- c) Capítulo III – Da organização;
- d) Capítulo IV – Das atividades de auditoria;
- e) Capítulo V – Dos procedimentos éticos; e
- f) Capítulo VI – Disposições finais.

As disposições preliminares tratam acerca da missão e da vinculação da Auditoria Interna da UFS. Pearce (1982) defende que a missão constitui-se em uma moldura, composta por elementos que possibilitam sua mensuração e avaliação periódica. Assim, para o autor, são elementos necessários à missão a identificação dos seguintes caracteres: principais clientes

e mercados; produtos ou serviços oferecidos; domínio geográfico; tecnologia; fatores ligados à sobrevivência; valores e filosofia corporativa; competência distintiva; e imagem pública desejada. Além de Pearce, vários autores como Want (1986), Campbell (1991) e Morris (1996) apresentam elementos ditos essenciais para a definição da missão.

Bart (1997) identifica na missão duas facetas complementares. Por um lado, a missão é elemento de inspiração e motivação dos membros de uma organização, capaz de influenciá-los o comportamento. De outra via, a missão sinaliza, orienta o processo de alocação de recursos da organização, guiando-a para uma ação consistente e focada.

De acordo com o Plano de Desenvolvimento Institucional 2010-2014 da UFS¹², a missão da instituição é “contribuir para o progresso da sociedade por meio da geração de conhecimento e da formação de cidadãos críticos, éticos e comprometidos com o desenvolvimento sustentável”.

Por estar inserida dentro da estrutura administrativa de uma fundação pública, a Auditoria Interna da Universidade Federal de Sergipe deve guiar o desenvolvimento de seus trabalhos de acordo com a missão da instituição (unicidade da missão), ainda que o enfoque dos trabalhos desenvolvidos pela AUDINT seja o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle interno visando à efetividade do gasto público.

Importante ainda compreender a forma como a unidade de auditoria interna deve desenvolver seus trabalhos. O princípio da segregação de funções, o qual é implícito no princípio da moralidade (artigo 37, caput, da Constituição Federal), tem definição expressa no item 3.IV da Seção VIII do Capítulo VII do Anexo da IN 1/2001, da Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Fazenda:

segregação de funções - a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio;

Estando a unidade de auditoria interna imbuída da função de controle, certamente a sua missão não poderá compreender as demais funções administrativas sob pena de ferir o princípio da segregação de funções. Em outras palavras, o papel da auditoria interna não engloba atos próprios de gestão.

Consigne-se, também, que a atividade correicional foge do leque de atuação da auditoria interna, uma vez que a Lei 8.112/90 já estabeleceu rito próprio para a apuração de responsabilidades aos servidores públicos em processo administrativo tendente à aplicação de

¹² Disponível em http://oficiais.ufs.br/sites/default/files/21/pdi_2010-2014texto.pdf. Acesso em 27 fev. 2015.

sanção (sindicância e processo administrativo disciplinar). No âmbito da UFS, essas atribuições são exercidas pela Comissão Permanente de Sindicância e Processos Administrativos – CPSPAD.

A definição da missão da Auditoria Interna da Universidade Federal de Sergipe possui um viés agregador de duas vertentes aparentemente dissociadas. De um lado, a missão da própria UFS, definida em seu Plano de Desenvolvimento Institucional, e, de outro, a razão de existir do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

Por estar a Auditoria Interna inserida dentro da estrutura orgânica da Universidade, suas atividades devem ter como fio condutor zelar pela qualidade do ensino, da pesquisa e extensão ofertado à sociedade, ou seja, do conhecimento produzido.

Frente a essas considerações, inseriu-se na missão da AUDINT o papel colaborador na melhoria do ensino, da pesquisa e da extensão da UFS, por meio do aperfeiçoamento dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controle da instituição.

Quanto à vinculação da AUDINT, reconheceu-se seu caráter dúplice: internamente, a AUDINT deve vincular-se ao colegiado máximo em matéria administrativa da UFS (no caso, o Conselho Universitário) e normativa e operacionalmente vincula-se ao Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

O segundo capítulo da proposta do RI/AUDINT apresenta os princípios que devem nortear as atividades de auditoria: independência, objetividade, confidencialidade, imparcialidade e segregação de funções. Além da expressamente previstos no artigo 5º da proposta de regimento interno da AUDINT/UFS, esses princípios inspiraram outras normas da proposta regimental, tais como:

- a) Autoridade para comunicar imediatamente ao CONSU graves violações e interferências no exercício da atividade de auditoria (artigo 5º, parágrafo único);
- b) Dever de executar os trabalhos de auditoria em conformidade com as normas e procedimentos estabelecidos pela Administração Pública Federal (artigo 16, parágrafo único);
- c) Dever de observar a legislação aplicável à proteção de dados sigilosos ao elaborar documentos destinados à divulgação pública (artigo 28, parágrafo único);
- d) Previsão expressa de situações incompatíveis com o exercício da atividade de auditoria (artigo 37);
- e) Proibição de participação de integrantes da AUDINT em comissões ou outras atividades que caracterizem participação na gestão (artigo 7º, parágrafo único).

Ainda em relação aos princípios que regem as atividades de auditoria, em especial a confidencialidade, é oportuno tecer algumas considerações. Argumenta Ritter (2015, p. 68):

Existe, em verdade, uma obrigação constitucional do Estado em dar notoriedade a suas atividades - excepcionando-se apenas aquelas sigilosas - o que acaba por gerar também aos cidadãos a possibilidade de ver o destino dado ao dinheiro público efetivamente em seu benefício.

Nesse compasso, em que pese as ações de auditoria revestirem-se de caráter confidencial quanto à sua execução (elemento indispensável considerando-se o amplo e irrestrito acesso assegurado aos integrantes da Auditoria Interna), os resultados obtidos devem ser divulgados de forma responsável, uma vez que os interesses mediados a serem salvaguardados é o interesse público primário (Barroso, 2005).

Os objetivos e competências foram estabelecidos em conformidade com a legislação vigente aplicável ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e as diretrizes da governança pública. Insta salientar que, dos 20 regimentos internos consultados (Anexo A), os regimentos internos da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) e do Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN) apresentaram-se como o regimento interno que mais incorporaram em seus dispositivos as diretrizes da governança pública, servindo de inspiração para a elaboração da proposta do RI/AUDINT-UFS.

No capítulo referente à organização da AUDINT, buscou-se simplificar a estrutura administrativa da unidade. O atual regimento interno da AUDINT (Resolução 34/2011/CONSU) prevê uma estrutura hierarquizada, com um Coordenador, um chefe de auditoria para cada unidade pagadora da instituição, corpo técnico e corpo administrativo.

A proposta do RI/AUDINT prevê apenas um grau hierárquico (Auditor-Chefe) que atuará como coordenador de equipes de auditoria. Assim, em razão do caráter multidisciplinar que podem assumir as ações de auditoria, o Auditor-Chefe terá liberdade para compor equipes de trabalho de acordo com as habilidades e conhecimentos técnicos de cada integrante do setor.

Ainda quanto a composição do pessoal da AUDINT, incluiu-se na proposta de regimento interno vedação expressa quanto ao acesso a informações sensíveis por pessoas que estejam lotadas na AUDINT, mas que possuem vínculo precário com a instituição, tais como funcionários terceirizados e bolsistas (artigo 10, § 1º).

O capítulo IV – das atividades de auditoria visa atenuar, de forma subjacente, uma situação identificada no diagnóstico organizacional: a precariedade na divulgação dos fluxos e resultados dos processos de auditoria. Nesse sentido, o quarto capítulo da proposta de regimento

interno foi subdividido em 6 seções: disposições gerais, dos tipos de auditoria, dos procedimentos técnicos, do monitoramento, do plano anual de atividades da Auditoria Interna e do relatório anual de auditoria interna.

O atual regimento interno da AUDINT (Resolução 34/2011/CONSU) é enxuto quanto aos procedimentos técnicos realizados pela unidade. Assim, a novidade proposta na minuta do RI/AUDINT não se refere ao conteúdo das técnicas de auditoria (os quais são, inclusive, repetidos em outros regimentos internos consultados), mas sim a incorporação dessas técnicas ao plano normativo interno da UFS.

Em relação ao mapeamento do fluxo de informações estratégicas entre a cúpula administrativa da UFS e sua unidade de Auditoria Interna, é oportuno que o processo esteja previsto, ainda que de forma genérica, no regimento interno. Isto porque vários integrantes do Conselho Universitário ocupam cargos eletivos, o que confere um caráter transitório à composição do colegiado. Dentre os possíveis processos administrativos que podem ser implementados, destaca-se a forma de elaboração do Plano Anual de Atividades da AUDINT e a forma de envio dos relatórios parciais da AUDINT.

Em relação ao PAINT, sugere-se que antes de sua confecção seja aberto prazo para consulta aos integrantes do CONSU e da alta gestão para que sejam enviadas à AUDINT sugestões de ações para o ano seguinte. Em adição, a minuta de regimento interno proposta nesta pesquisa prevê a possibilidade de realização de auditorias extraordinárias, não previstas no PAINT, para atender a demanda superveniente oriunda do CONSU ou da alta gestão. Esses processos dialéticos poderão potencialmente aproximar as ações da AUDINT e as necessidades administrativas vivenciadas pela cúpula administrativa.

O segundo processo destacado relaciona-se ao envio dos relatórios parciais da AUDINT. Tais relatórios referem-se às ações de auditoria interna desenvolvidas pela unidade. Atualmente, conforme explicitado no diagnóstico, as informações produzidas pela AUDINT permanecem concentradas em poucas pessoas, não alcançando a cúpula administrativa como um todo. Esse fracionamento de informações tem potencial para, em decorrência da assimetria, conduzir a cúpula administrativa a deliberar de forma menos vantajosa para concretização do interesse público.

Para que o *feedback* das ações da AUDINT possa chegar aos seus destinatários, é essencial que seja institucionalizada a participação da Auditoria Interna nas reuniões do Conselho Universitário. Pontua-se, por preciosismo, que a participação da AUDINT nas sessões do CONSU não pode violar a segregação de funções, cabendo ao representante da unidade assessorar os integrantes do Conselho Universitário fornecendo-lhes diretamente as

informações obtidas a partir dos trabalhos executados pela Auditoria Interna.

Em outras palavras, deve haver simetria na relação entre o CONSU e a Auditoria Interna. Se o Conselho Universitário é o foro competente para aprovar o planejamento das ações da Auditoria Interna, também deverá ser informado substancialmente (e não apenas de modo formal, visando dar cumprimento a um dispositivo normativo) dos resultados das ações da AUDINT. Tendo em vista o caráter solene de que se revestem as sessões do CONSU, a participação da AUDINT em suas reuniões demanda previsão normativa, preferencialmente no Estatuto da UFS.

O capítulo V disciplina os procedimentos éticos aplicáveis aos integrantes da AUDINT. O atual Regimento Interno da Auditoria Interna é omissivo quanto a questões relacionadas às prerrogativas, responsabilidades, vedações e impedimentos dos integrantes da Auditoria Interna da UFS.

A proposta do RI/AUDINT contempla um pequeno glossário (artigo 36, parágrafo único), o qual prevê um conceito técnico para as seguintes expressões:

- a) Comportamento ético;
- b) Cautela e zelo profissional;
- c) Independência;
- d) Autonomia;
- e) Imparcialidade;
- f) Objetividade;
- g) Conhecimento técnico e capacidade profissional;
- h) Atualização dos conhecimentos técnicos;
- i) Uso de informações de terceiros; e
- j) Cortesia.

Ademais, o artigo 37 da proposta do RI/AUDINT estabelece seis hipóteses de situações que, por ofenderem aos princípios que norteiam a atividade de auditoria interna, acarretam em impedimento ao integrante da AUDINT de atuar em ação de auditoria.

Por fim, as disposições finais (capítulo VI) apresenta como novidade a expressa autorização do Auditor-Chefe, ou outro integrante da AUDINT designado, em participar das sessões do CONSU e de reuniões com gestores da instituição objetivando prestar orientações e esclarecimentos sobre manifestações oriundas do TCU, CGU e AUDINT (artigo 38).

Esse dispositivo inserido na proposta de RI/AUDINT visa atender à recomendação expressa do acórdão 3.454/2014 TCU-Plenário e homenagear a norma 1100 do IPPF, que

estabelecem o amplo e irrestrito acesso do titular da unidade de auditoria ao conselho superior e a alta direção da instituição.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança pública é um conceito ainda em fase de consolidação na administração pública brasileira. Desta forma, é natural que as instituições administrativas ainda apresentem um grau de imaturidade nos fluxos de processos preconizados por esta nova forma de pensar e gerir o erário. A depender da formação, estrutura, tamanho e orçamentos disponíveis, esse grau de maturidade pode estar mais ou menos acentuado.

Ao eleger a Universidade Federal de Sergipe como objeto de estudo, a presente pesquisa fixou-se apenas em um aspecto da governança pública: a relação da cúpula administrativa com a unidade de auditoria interna da universidade. De acordo com o diagnóstico organizacional, o ponto nevrálgico na interação entre os atores pesquisados consiste no distanciamento entre a Auditoria Interna e o Conselho Universitário da instituição.

A fragilidade do relacionamento entre a AUDINT e o CONSU é detectada por meio do baixo nível de reporte da unidade de auditoria interna para com o conselho, pela parcialidade da aderência dos planos de auditoria aos eixos estratégicos estabelecidos pela cúpula administrativa e pela ausência de livre acesso do titular da AUDINT ao Conselho Universitário, o que descaracteriza o papel de assessoramento técnico da unidade e propicia o subutilização as informações técnicas levantadas pelas equipes de auditoria por parte dos conselheiros.

Percebe-se uma tendência à centralização das informações estratégicas fornecidas pela AUDINT apenas entre os gestores da UFS, não havendo o compartilhamento dessas informações, de forma simplificada, tempestiva e contínua, com os conselheiros da instância administrativa máxima da instituição. A assimetria de informações entre os atores investigados (CONSU, alta gestão e AUDINT) é evidente.

Os avanços identificados na UFS entre 2011 a 2015 relacionados ao aprimoramento técnico da AUDINT decorreram de demandas externas à instituição, em especial oriundas do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União. Tem-se que o debate interno sobre o fortalecimento das estruturas de governança na UFS ainda é tímido.

É princípio da governança pública a responsabilização de gestores, a transparência e prestação de contas (*accountability*). Ora, se o Conselho Universitário congrega a diversidade da comunidade acadêmica e é a arena de debate legítima para a discussão das políticas universitárias, revela-se primordial que o CONSU se encontre adequadamente guarnecido de informações estratégicas para a execução de seu mister.

Nesse cenário, o presente estudo defende a implementação de plano de ações visando a mitigação da assimetria de informações identificada. Peça central nesse plano de ações é a

elaboração de um novo regimento interno para AUDINT, manifestamente inspirado nos princípios da governança pública. Embora a AUDINT/UFS já possua regulamento próprio desde 2011, os dispositivos da Resolução 34/2011/CONSU apresentam conteúdo aquém das prerrogativas desejáveis previstas no IPPF/IIA para assegurar o integral cumprimento do papel que as unidades de auditoria interna desempenham no contexto da governança pública.

Urge destacar, ainda, que no âmbito da Universidade Federal de Sergipe existem outros elementos de governança pública que, assim como a auditoria interna, instigam a investigação científica quanto ao seu funcionamento e resultados aferidos. Assim, como proposta para pesquisas futuras, sugere-se o estudo de outros elementos da estrutura administrativa da UFS à luz da governança pública, tais como a ouvidoria, o processo de escolha de dirigentes, o processo de prestação e responsabilização dos dirigentes da UFS e a forma de funcionamento do conselho universitário.

Sugere-se, ainda, que a metodologia do presente estudo seja aplicada em outras instituições federais de ensino superior, com vistas a verificar se o distanciamento entre o Conselho máximo da instituição e sua unidade de auditoria interna é um fenômeno isolado na UFS. Em havendo instituições em que a cúpula administrativa interage de forma saudável com a auditoria interna, sugere-se por fim um estudo comparativo para verificar a aplicabilidade de soluções administrativas de sucesso à UFS.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 41, 2007. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122_007000700005>. Acesso em: 15 de fev. 2016.

ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE P. R., BIDERMAN, C. (Org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROSO, Luís R. Prefácio: O Estado contemporâneo, os direitos fundamentais e a definição da supremacia do interesse público. In: SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. vii-xviii.

BART, Christopher K. Sex, lies and mission statement. **Business Horizons**. V .40, n. 6, p. 9-18, nov/dez. 1997a. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0007681397900628>>. Acesso em: 06 mar. 2015.

BIZELLI, José L. Reforma administrativa do Estado e governança pública nas cidades brasileiras. In: **Temas em Administração Pública**, Araraquara, v.1, n.1, 2007. Disponível em: <http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemadeAdmministracaoPublica/artigo_jose_bizeli_2007.pdf>. Acesso em: 26 set. 2016.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BRASIL, **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 20 maio 2016.

_____, **Decreto-Lei nº 269, de 28 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-269-28-fevereiro-1967-378094-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 21 maio 2016.

_____. **Lei nº 5.450, de 28 de novembro de 1968**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540.htm#art16>. Acesso em: 21 maio 2016.

_____. Universidade Federal de Sergipe. **Resolução 08/71/CONSU, de 19 de fevereiro de 1971**. Disponível em: <https://www.sigrh.ufs.br/sigrh/public/colegiados/filtro_busca.jsf>. Acesso em: 21 mar. 2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 abr. 2016.

_____. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 04 out. 2016.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/Mare/Planodiretor/Planodiretor.Pdf>> Acesso em: 16 fev. 2016.

_____. Universidade Federal de Sergipe. **Resolução 16/98/CONSU, de 29 de dezembro de 1998**. Disponível em: <https://www.sigrh.ufs.br/sigrh/public/colegiados/filtro_busca.jsf>. Acesso em: 20 out. 2016.

_____. Universidade Federal de Sergipe. **Resolução 21/99/CONSU, de 26 de novembro de 1999**. Disponível em: <https://www.sigrh.ufs.br/sigrh/public/colegiados/anexos/2199_estatuto_com_alteracoes_edicao_2010.pdf>. Acesso em: 12 set. 2015.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 16 jun. 2016.

_____. **Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm>. Acesso em: 19 maio 2016.

_____. Secretaria Federal de Controle Interno. **Instrução Normativa 01/2001 – Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal**. Brasília: MF/SFCI, 2001.

_____. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em: 19 maio 2016.

_____. **Lei 10.683, de 28 de maio de 2003**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm>. Acesso em 20 maio 2016.

_____. Universidade Federal de Sergipe. **Resolução 08/2004/CONSU, de 21 de junho de 2004**. Disponível em: <https://www.sigrh.ufs.br/sigrh/public/colegiados/filtro_busca.jsf>. Acesso em: 22 mar. 2016.

_____. **Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm>. Acesso em 10 abr. 2016.

_____. Universidade Federal de Sergipe. **Resolução 11/2005/CONSU, de 20 de junho de 2005**. Disponível em: <https://www.sigrh.ufs.br/sigrh/public/colegiados/filtro_busca.jsf>. Acesso em: 20 out. 2016.

_____. Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa nº 07, de 29 de dezembro de 2006**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/instrucoes-normativas>>. Acesso em: 7 ago. 2015.

_____. Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa nº 01, de 03 de janeiro de 2007**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/instrucoes-normativas>>. Acesso em: 7 ago. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Instrumento para Avaliação da Gestão Pública do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública**. Brasília: MP, SEGES, 2009. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/forum_nacional_gp/documento_referencia2009_29abr.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2016.

_____. **Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6932.htm>. Acesso em 10 abr. 2016.

_____. Universidade Federal de Sergipe. **Resolução 34/2011/CONSU, de 26 de agosto de 2011**. Disponível em: <https://www.sigrh.ufs.br/sigrh/public/colegiados/filtro_busca.jsf>. Acesso em: 22 set. 2015.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 10 abr. 2016.

_____. Universidade Federal de Sergipe. **Resolução 03/2014/CONSU, de 27 de janeiro de 2014**. Disponível em: <https://www.sigrh.ufs.br/sigrh/public/colegiados/filtro_busca.jsf>. Acesso em: 22 nov. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2666622.PDF>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria nº 018.188/2014-1**, do Plenário do Tribunal de Contas da União (acórdão 3.454/2014 – TCU-Plenário), Brasília, DF, 3 de dezembro de 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório sistêmico de fiscalização da educação: exercício de 2014**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto, 2015. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-sistemico-de-fiscalizacao-da-educacao-exercicio-de-2014-fisc-educacao-2014.htm>>. Acesso em: 7 ago. 2016.

_____. Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa nº 24, de 17 de novembro de 2015**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf>. Acesso em: 11 out. 2016.

_____. Universidade Federal de Sergipe. **Resolução 04/2016/CONSU, de 04 de março de 2016**. Disponível em: <https://www.sigrh.ufs.br/sigrh/public/colegiados/filtro_busca.jsf>. Acesso em: 20 out. 2016.

_____. Universidade Federal de Sergipe. **Resolução 10/2016/CONSU, de 19 de abril de 2016**. Disponível em: <https://www.sigrh.ufs.br/sigrh/public/colegiados/filtro_busca.jsf>. Acesso em: 26 set. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Controladoria-Geral da União.

Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 10 de maio de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 maio 2016. Seção 1, p. 14.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter. **Reforma e Administração Pública Gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

CAMPBELL, Andrew; A mission to succeed. **Director**, v. 44, n. 7, p. 66, fev. 1991.

CAMPOS, Anna M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, fev/abr. 1990. Disponível em: <<https://accountabilityadmpublica.wikispaces.com/file/view/Accountability+-Quando+poderemos+traduzi-la+par+o+portugu%C3%AAs+-+Anna+Maria+Campos.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma M. G. Gestão Pública no século XXI: as reformas pendentes. In: **A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde** [online], Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, v. 1, p. 135-194, 2013. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/895sg/pdf/noronha-9788581100159-06.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2016.

CASTRO, Rodrigo B. Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. In: ENCONTRO DA ANPAD, 30., 2006. Salvador. **Anais eletrônicos...** Salvador: ANPAD, 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>>. Acesso em: 4 jun. 2016.

COSTA JUNIOR, Edson Buarque. **Auditoria Interna no Instituto Federal de Pernambuco: uma análise de sua implantação e atuação**. 2012. 81f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco. 2012.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

DIEHL, Astor A. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

DRUMOND, Alexandre MM; SILVEIRA, Suely F. R. Predominância ou Coexistência? Modelos de Administração Pública Brasileira na Política Nacional de Habitação. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO, 2012, Salvador. **Anais eletrônicos...** Salvador: ANPAD, 2012. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG286.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2016.

GEADA, Fátima. Conferência 2015. In: **Revista IIA Portugal**, Lisboa, ano 17, n. 61, out-dez. 2015. Disponível em: <http://www.iiabrasil.org.br/new/2016/downs/revistaipai_61.pdf>. Acesso em: 10 de out. de 2016.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução João Baptista Machado. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, jun. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000300008>. Acesso em: 3 abr. 2016.

KOTLER, Philip; FOX, Karen F. A. **Administração de Marketing: Análise, Planejamento, Implementação e Controle**. São Paulo, Atlas, 1998.

LINCZUK, Luciane M. W. **Governança aplicada à administração pública - a contribuição da auditoria interna para sua efetivação: um estudo em Universidades Públicas Federais**. 2012. 181f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Paraná. 2012.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. In: **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 2, n. 1, jan-mar. 2010. p. 109-134. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/21/22#.WDUBaiMrIb0>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

MENDES, Roselaine C.; OLEIRO, Walter N.; QUINTANA, Alexandre C. A contribuição da contabilidade e auditoria governamental para uma melhor transparência na gestão pública em busca do combate à corrupção. **Repositório Institucional da Universidade Federal do Rio Grande**. [Rio Grande]: ICEAC, 2008. Disponível em: <<http://repositorio.furg.br/handle/1/5434>>. Acesso em: 05 out. 2016.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2016.

MORRIS, Rebeca J. Developing a mission for a diversified company. **Lang Rang Planning**, v. 29, n. 1, p. 103-115, 1996. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0024630195000712>>. Acesso em: 14 fev. 2015.

MOZZATO, Anelise R.; CRZYBOVSKI, Denize. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. In: **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 15, n. 4, jul-ago. 2011. p. 731-747. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v15n4/a10v15n4.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2016.

NARDES, João A. R.; ALTOUNIAN, Cláudio S.; VIEIRA, Luís A. G. **Governança pública: o desafio do Brasil**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. **Normas internacionais para a prática profissional de auditoria interna (IPPF)**. Florida: THE IIA, 2015.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. In: **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003>. Acesso em: 13 nov. 2015

OLIVEIRA, Djalma P. R. **Planejamento estratégico: a opção entre o sucesso e o fracasso**

empresarial. São Paulo: Harbra, 1991.

PAULA, Ana P. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEARCE, John A. The company mission as a strategic tool. **Sloan management review**, v. 23, n. 3, p 15-24. Spring 1982.

PETER, Maria G. A.; MACHADO, Marcus V. V. **Manual de Auditoria Governamental.** São Paulo: Atlas, 2007.

PIANA, Maria C. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional** [online]. São Paulo: Editora UNESP; Cultura Acadêmica, 2009. Disponível em <<http://books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-02.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

PINHO, José A. G.; SACRAMENTO, Ana R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, nov-dec. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000600006>. Acesso em 22 mar. 2015.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos (GUIA PMBOK).** 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RAQUEL, Izabella; VAN BELLEN, Hans M. Contribuição à Concepção da Governança Pública: Uma Análise a partir da Visão de Especialistas. Encontro da ANPAD, 36, 2012, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2012. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB1003.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2016.

RITTER, Renée C. H. O dever de transparência da administração pública e a divulgação de informações pessoais dos agentes públicos: um conflito entre o interesse público e os direitos fundamentais à intimidade e à vida privad. 2015. 153f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito), Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2015.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília. v. 14, n. 2, p. 82-97, mai-ago. 2011. Disponível em: <<http://www.ibam-concursos.org.br/documento/accountability.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2015.

SANTOS, Maria H. C. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – Anpocs, 20, Caxambu, 1996. **Anais eletrônicos...** Caxambu: ANPOCS, 1996. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt#>. Acesso em 12 jul. 2016.

SARAIVA, Luiz A. S. Cultura organizacional em ambiente burocrático. In: **Revista Administrativa Contemporânea**, Curitiba, v. 6, n. 1, jan-abr. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552002000100011>. Acesso em: 28 set. 2016.

SAUERBRONN, Fernanda F. Revisitando Abordagens em Governança Pública em Busca de uma Proposta para o Estudo da Dimensão Público-Privada no SUS. In: ENCONTRO DA ANPAD, 38., 2014. Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2014. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_ESO1137.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2016.

SCHULZ, Juliana P. **A função controle na Universidade Federal de Santa Catarina: um estudo de caso da Auditoria Interna**. 2014. 172f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária), Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina. 2014.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. In: **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, mar-abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2016.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHELER, A. DIAMOND, L. e PLATTNER, M. E. **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SILVA NETO, Abdo D. **Auditoria e Gestão: um estudo de caso dos trabalhos auditoriais realizados no IFES**. 2014. 105f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Espírito Santo. 2014.

SOUZA, Waldemar A. R. **Guia do trabalho de conclusão final – TCF**. Brasília: [s.n.], 2015. Disponível em: <http://www.utfpr.edu.br/estrutura-universitaria/pro-reitorias/proppg/profiap/disciplinas/7_TCF.pdf>. Acesso em: 05 maio 2016.

TAVARES, Mauro C. **Gestão Estratégica**. São Paulo: Atlas, 2000.

TEIXEIRA, Marcos A. C. **Estado, governo e administração pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

TERENCE, Ana C. F.; ESCRIVÃO FILHO, Edmundo. Abordagem quantitativa, qualitativa e a utilização da pesquisa-ação nos estudos organizacionais. In: Encontro Nacional de Engenharia de Produção, 26, 2006. Fortaleza, **Anais eletrônicos...** Fortaleza: ENEGEP, 2006. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2006_TR540368_8017.pdf>. Acesso em: 10 set. 2016.

TIMMERS, Hans. Government Governance Corporate governance in the public sector, why and how? In: 9TH PUBLIC SECTOR CONFERENCE THE NETHERLAND, 2000, Netherland. **Anais eletrônicos...** Netherland: [s.n.], 2000. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2016.

TRISCIUZZI, Carlos R. F. **A Auditoria Interna como ferramenta de melhoria dos controles internos de uma organização: Estudo de caso em uma empresa do segmento industrial do Rio de Janeiro**. 2009. 196f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2010-**

2014 São Cristóvão, SE, 2010. Disponível em: <http://oficiais.ufs.br/uploads/page_attach/path/1043/pdi_2010-2014texto.pdf> Acesso em: 17 out. 2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE. **UFS em números**. São Cristóvão, SE, 2014. Disponível em: <http://oficiais.ufs.br/sites/default/files/21/ufs_em_numeros_2014_web_02.pdf> Acesso em: 10 mar. 2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE. **Catálogo de cursos – SISU/MEC**. São Cristóvão, SE, 2016. Disponível em: <<http://www.ufs.br/sites/default/files/catalogo.pdf>> Acesso em: 06 abr. 2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2020** São Cristóvão, SE, 2016. Disponível em: <http://oficiais.ufs.br/uploads/page_attach/path/1005/PDI-UFS_2016-2020__1_-min.pdf> Acesso em: 16 nov. 2016

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A

PROPOSTA DE REGIMENTO INTERNO DA AUDITORIA INTERNA DA UFS

SUMÁRIO

CAPÍTULO I – DISPOSIÇÕES PRELIMINARES	
CAPÍTULO II – DOS PRINCÍPIOS, OBJETIVOS E COMPETÊNCIA	
CAPÍTULO III – DA ORGANIZAÇÃO	
CAPÍTULO IV – DAS ATIVIDADES DE AUDITORIA	
Seção I – Disposições Gerais	
Seção II - Dos Tipos de Auditoria	
Seção III - Dos Procedimentos Técnicos	
Seção IV – Do Monitoramento	
Seção V – Do Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna	
Seção VI – Do Relatório Anual de Auditoria Interna	
CAPÍTULO V – DOS PROCEDIMENTOS ÉTICOS	
CAPÍTULO VI – DISPOSIÇÕES FINAIS	

CAPÍTULO I – DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Este Regimento institui a estrutura técnico-administrativa da Auditoria Interna (AUDINT) da Universidade Federal de Sergipe (UFS) e estabelece a missão, objetivos, princípios, competência, organização e funcionamento do setor.

Art. 2º A auditoria interna constitui-se em um conjunto de procedimentos, tecnicamente normatizados, e funciona por meio de acompanhamento indireto de processos, avaliação de resultados e proposição de ações preventivas e corretivas.

Art. 3º A AUDINT tem por missão colaborar para a melhoria do ensino, pesquisa e extensão desenvolvidos no âmbito da UFS, oferecendo formas de aperfeiçoamento dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controle.

§ 1º A AUDINT é um órgão de assessoramento técnico, vinculada ao Conselho Universitário (CONSU), em conformidade com o art. 15º, § 3º, do Decreto nº 3.591/2000, com redação dada pelo Decreto nº. 4.304/2002.

§ 2º O assessoramento prestado pela AUDINT consiste na medição e avaliação da adequação, eficiência e eficácia dos controles internos, orientada por uma filosofia de agregar valor para melhorar os processos institucionais.

§ 3º A ação da AUDINT estende-se por todos os serviços, programas, operações e controles existentes na Instituição.

§ 4º A AUDINT, sem prejuízo de sua vinculação, fica sujeita à orientação normativa e supervisão técnica do Órgão Central e dos Órgãos Setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, em suas respectivas áreas de jurisdição, prestando apoio aos órgãos e às unidades que o integram, conforme prescreve o art. 15 do Decreto nº 3.591/2000, com redação dada pelo Decreto nº. 4.440/2002.

Art. 4º As atividades da AUDINT serão exercidas sem elidir a competência dos controles próprios dos sistemas instituídos no âmbito da Administração Pública Federal, nem o controle administrativo inerente a cada dirigente.

CAPÍTULO II – DOS PRINCÍPIOS, OBJETIVOS E COMPETÊNCIA

Art. 5º São princípios norteadores da atividade de auditoria interna:

I – Independência;

II – Objetividade;

III – Confidencialidade;

IV – Imparcialidade;

V – Segregação de funções;

Parágrafo único. As violações aos princípios norteadores da atividade de auditoria interna serão reportadas ao Auditor-Chefe, que empreenderá esforços para dirimir as situações de conflitos. Em casos de graves violações ou interferências ao exercício das atividades da AUDINT, o Auditor-Chefe comunicará ao Conselho Universitário para que o colegiado delibere acerca das providências cabíveis.

Art. 6º A AUDINT tem como objetivo determinar se os controles internos, a gestão de riscos e a governança da organização funcionam adequadamente, de forma a garantir que:

I - Os riscos sejam adequadamente identificados e administrados;

II - A interação entre os diversos grupos responsáveis pela governança ocorra quando necessário;

III - A informação operacional, gerencial, financeira seja acurada, confiável e tempestiva;

IV - Os atos dos servidores estejam em conformidade com políticas, padrões, procedimentos, leis e regulamentações aplicáveis;

V - A interação da organização com terceiros, inclusive fornecedores, esteja em conformidade com políticas, padrões, procedimentos, leis e regulamentações aplicáveis;

VI - Os recursos (ativos) sejam adquiridos com economicidade, utilizados eficientemente, e protegidos adequadamente;

VII - Os programas, planos e objetivos sejam atingidos;

VIII - A qualidade, racionalização e melhoria contínua sejam promovidas no âmbito dos processos de controle da instituição; e

IX - Problemas de conformidade legal, dentro da instituição, sejam reconhecidos e tratados apropriadamente.

Art. 7º A AUDINT desempenhará suas atividades de forma planejada e sistêmica, competindo-lhe:

I - Auditar, preferencialmente, em caráter preventivo e orientador;

II - Analisar e avaliar os procedimentos, rotinas e controles internos;

III - Examinar a eficiência, a eficácia, a economia e a responsabilidade socioambiental na aplicação e utilização dos recursos públicos, bem como a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão;

- IV - Emitir relatórios de auditorias realizadas durante o exercício financeiro, assinalando as eventuais falhas encontradas, para fornecer à Administração subsídios necessários à tomada de decisões;
- V - Promover estudos e elaborar recomendações visando o aperfeiçoamento das normas e procedimentos internos de controle adotados com o objetivo de melhor avaliar o desempenho das unidades auditadas;
- VI - Examinar a aplicação das leis, normas, regulamentos e diretrizes traçadas pela UFS;
- VII - Acompanhar o cumprimento das metas do Plano Plurianual no âmbito da UFS visando comprovar a conformidade de sua execução;
- VIII – Assessorar os gestores da entidade no acompanhamento da execução dos programas de governo, através de auditorias que possam comprovar o nível de execução das metas, o alcance dos objetivos e a adequação do gerenciamento;
- IX - Verificar a execução do orçamento da UFS visando comprovar a conformidade da execução com os limites e destinações estabelecidas na legislação pertinente;
- X - Analisar e avaliar os procedimentos contábeis utilizados, com o objetivo de verificar a qualidade e fidelidade das informações prestadas;
- XI - Emitir parecer sobre a prestação de contas anual da UFS e sobre as tomadas de contas especiais, na forma do § 6º do art. 15 do Decreto nº 3.591, de 06 de setembro de 2000, alterado pelo Decreto nº 4.304, de 16 de julho de 2002;
- XII - Prestar orientação técnica ao Conselho Universitário e orientar os Órgãos e Unidades Administrativas da Instituição;
- XIII - Orientar subsidiariamente os gestores quanto aos princípios e normas de controle interno;
- XIV - Dar apoio aos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e ao Tribunal de Contas da União, dentro de suas atribuições junto à UFS, em observância à legislação correspondente;
- XV - Acompanhar a implementação das recomendações dos órgãos/unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e do Tribunal de Contas da União;
- XVI - Acompanhar o resultado final dos processos de sindicância e processos administrativos disciplinares, com vistas a subsidiar os órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal com as informações necessárias;
- XVII - Elaborar o Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna (PAINT) e o Relatório Anual das Atividades da Auditoria Interna (RAINT), de acordo com a normatização vigente;
- XVIII - Apresentar sugestões e colaborar na sistematização, padronização e simplificação de normas e procedimentos operacionais de interesse comum da Instituição;

XIX - Propor mecanismos para o exercício do controle social sobre as ações da Universidade, quando couber, bem como a adequação dos mecanismos de controle social em funcionamento, no âmbito da UFS;

XX - Revisar, organizar, documentar e publicar os procedimentos relacionados à sua área;

XXI - Comunicar imediatamente, sob pena de responsabilidade solidária, os fatos irregulares que causarem prejuízo ao erário, ao Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, após dar ciência à Reitoria e esgotadas todas as medidas corretivas, do ponto de vista administrativo, para ressarcir a Universidade; e

XVI - Executar outras atividades correlatas.

Parágrafo único: É vedado atribuir à AUDINT e aos seus integrantes, atividades de gestão, sobretudo despachos em processos administrativos, participação em comissões, entre outras que possam causar conflito com a atividade típica de auditoria.

CAPÍTULO III – DA ORGANIZAÇÃO

Art. 8º A AUDINT será composta pelo Auditor-Chefe e pelo Corpo Técnico, cabendo à Administração da UFS prover a unidade com os recursos humanos e materiais necessários à boa execução de suas atribuições.

§ 1º A AUDINT, com sede física junto à Reitoria em ambiente exclusivo, atenderá e exercerá suas atividades nos *campi*, de acordo com o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT.

§ 2º A AUDINT contará, para o desenvolvimento de suas atividades, com orçamento próprio estimado que constará do PAINT aprovado pelo Conselho Universitário.

§ 3º A AUDINT definirá ações de desenvolvimento institucional e de capacitação interna, integradas no PAINT, visando o fortalecimento das atividades da auditoria interna.

Art. 9º A função de Auditor-Chefe será exercida por servidores pertencentes ao quadro da carreira de auditor da UFS.

§ 1º Em não havendo auditor de carreira na Instituição, poderá exercer a função de Auditor-Chefe técnico-administrativo estável, qualificado e legalmente habilitado que possua formação em nível de graduação em áreas previstas na descrição do cargo de Auditor (economia, direito ou ciências contábeis).

§ 2º O Auditor-Chefe da AUDINT será substituído, em seus afastamentos e impedimentos eventuais por servidor lotado no próprio setor, indicado pelo mesmo.

Art. 10. O Corpo Técnico da Auditoria Interna, responsável pelo desenvolvimento das atividades típicas de auditoria descritas neste Regimento, será composto por servidores Técnico-Administrativos da UFS, preferencialmente providos do cargo de Auditor ou com formação em Ciências Contábeis, Direito ou Economia.

§ 1º Os técnico-administrativos não ocupantes do cargo de auditor que compõem o Corpo Técnico da AUDINT são autorizados a executar as atividades de auditoria interna, inclusive assinando solicitações de auditoria e relatórios, mediante supervisão do Auditor-Chefe.

§ 2º Eventual lotação de pessoas com vínculo precário com a UFS (bolsistas, funcionários terceirizados, voluntários ou análogos) na AUDINT deverá se restringir ao exercício de atividades de apoio, sendo vedada a participação direta dessas pessoas em atividades de auditoria interna, salvo na hipótese prevista no art. 23 deste Regimento.

Art. 11. A nomeação e exoneração do Auditor-Chefe da AUDINT será submetida, pelo Reitor, à aprovação do Conselho Universitário e, posteriormente, à aprovação da Controladoria-Geral da União, em conformidade com o Art. 15, § 5º do Decreto nº. 3.591/2001, com redação dada pelo Decreto 4.304/2002.

Art. 12. Compete ao Auditor-Chefe, no exercício de suas atribuições, planejar, supervisionar, normatizar, coordenar, orientar a execução, acompanhar e avaliar as atividades de Auditoria Interna, prestando assistência ao Corpo Técnico.

Art. 13. No desempenho de suas atribuições, o Auditor-Chefe será o responsável perante a administração e o Conselho Universitário por:

I - Oferecer opinião sobre a adequação e efetividade dos controles internos dos processos de trabalho da UFS e gestão de riscos em áreas abrangidas na sua missão e escopo de trabalho;

II - Relatar problemas importantes relacionados aos controles internos e gestão de riscos, inclusive a respeito de melhorias nesses processos;

III – Apresentar, pessoalmente ou mediante designação de membro do Corpo Técnico, os relatórios finais das auditorias internas executadas perante o CONSU;

IV – Opinar sobre a adequação e a efetividade dos controles internos administrativos e a gestão de riscos realizada na Universidade;

V - Alinhar a atuação da AUDINT com os riscos estratégicos, operacionais, de conformidade e financeiros da organização;

VI - Implementar o PAINT, conforme aprovado, incluindo, quando apropriado, requisições especiais de trabalhos ou projetos feitos pela Reitoria ou Conselho Universitário;

VII - Dotar a AUDINT com os recursos materiais e pessoais adequados, levando em consideração os conhecimentos, experiências e habilidades necessárias para o cumprimento do PAINT e as exigências constantes no regulamento da AUDINT;

VIII - Emitir, relatórios periódicos sobre os trabalhos de auditoria e, sempre que demandado, endereçá-los ao Conselho Universitário, à Reitoria e à Controladoria-Geral da União;

IX - Levar em consideração o escopo de trabalho dos órgãos de controle interno e externo, a fim de otimizar a atuação da AUDINT;

Art. 14. Compete ao Corpo Técnico da Auditoria:

I - Realizar auditoria, conforme o Plano Anual de Auditoria Interna - PAINT;

II - Realizar auditoria especial definida em ordem de serviço emitida pela Chefia da AUDINT;

III - Determinar o universo e a extensão dos trabalhos, definindo o alcance dos procedimentos a serem utilizados, estabelecendo as técnicas apropriadas;

IV - Auxiliar na elaboração do PAINT e do RAINTE em conjunto com a Chefia da AUDINT;

V - Emitir Relatórios de Auditoria, Solicitações de Auditoria, Notas de Auditoria e outros documentos referentes à execução de auditoria ordinária ou especial;

VI - Emitir o Plano de Providências Permanente (PPP) em conjunto com a Chefia da Auditoria Interna, bem como acompanhar a implementação das recomendações;

VII – Manter, em arquivo organizado, os papéis de trabalho das auditorias realizadas;

VIII - Justificar a não realização das ações planejadas, quando for o caso;

IX - Subsidiar a elaboração do parecer sobre o Processo de Prestação de Contas.

Art. 15. Os servidores do Corpo Técnico da Auditoria Interna estão habilitados a realizar levantamentos e colher informações indispensáveis ao cumprimento de suas atribuições.

CAPÍTULO IV – DAS ATIVIDADES DE AUDITORIA

Seção I – Disposições Gerais

Art. 16. As atividades desempenhadas pela AUDINT devem ser semelhantes, no que couber, às aquelas desenvolvidas pelos órgãos de Controle Interno do Poder Executivo Federal e pelo Tribunal de Contas da União.

Parágrafo único. Os trabalhos serão executados de acordo com as normas e procedimentos da Administração Pública Federal e sempre que necessário deverá ocorrer a interação entre a auditoria interna e os diversos grupos responsáveis pela governança da UFS.

Art. 17. Os auditores internos, no exercício de suas funções, apoiar-se-ão em evidências que permitam o conhecimento sobre a veracidade dos fatos, em documentos ou situações examinadas, de modo a emitir opinião com bases consistentes.

Seção II - Dos Tipos de Auditoria

Art. 18. As atividades de auditoria são classificadas em:

- I – Auditoria de Avaliação da Gestão;
- II – Auditoria de Acompanhamento da Gestão;
- III – Auditoria Contábil;
- IV – Auditoria Operacional;
- V – Auditoria Especial.

§ 1º A Auditoria de Avaliação da Gestão consiste em emitir opinião com vistas a certificar a regularidade das contas; a verificar a execução de contratos, acordos, convênios ou ajustes; a probidade na aplicação dos dinheiros públicos e na guarda ou administração de valores e outros bens da União ou a ela confiados, compreendendo, entre outros, os seguintes aspectos:

- I – Exame das peças que instruem os processos de tomada ou prestação de contas;
- II – Exame da documentação comprobatória dos atos e fatos administrativos e contábeis;
- III – Verificação da eficiência dos sistemas de controles administrativos e contábeis;
- IV – Verificação do cumprimento da legislação pertinente e das recomendações dos órgãos de controle interno e externo; e
- V – Avaliação dos resultados operacionais e da execução dos programas de governo quanto à economicidade, eficiência e eficácia dos mesmos.

§ 2º A Auditoria de Acompanhamento da Gestão é aquela realizada ao longo do processo de gestão, com o objetivo de analisar em tempo real os atos efetivos, potenciais positivos e negativos de uma unidade ou departamento, evidenciando melhorias e economias existentes no processo ou prevenindo gargalos ao desempenho da sua missão institucional.

§ 3º A Auditoria Contábil compreende o exame dos registros, dos documentos, da coleta de informações e confirmações, mediante procedimentos específicos, pertinentes ao controle do patrimônio de uma unidade, entidade ou projeto, objetivando obter elementos suficientes que permitam opinar se a execução contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional foi realizada de acordo com os princípios norteadores da Administração Pública e com os princípios fundamentais de contabilidade e, se as demonstrações deles originárias refletem adequadamente:

- I – Os aspectos mais relevantes;
- II – A situação econômico-financeira do patrimônio da UFS;
- III – Os resultados do período administrativo examinado;
- IV – As demais situações nelas demonstrados;
- V – Verificar a efetividade na execução dos programas de governo e a economicidade, eficiência e eficácia na aplicação dos recursos orçamentários consignadas no orçamento geral da União para a UFS.

§ 4º A Auditoria Operacional consiste em avaliar se as ações gerenciais e os procedimentos relacionados ao processo operacional, ou parte dele, das unidades da UFS, programas de governo, projetos, atividades, ou segmentos destes estão em consonância com os controles internos existentes, com a finalidade de emitir opinião sobre a efetividade da gestão quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e economicidade, procurando auxiliar a administração a aprimorar as práticas dos atos e fatos administrativos por ela praticados.

§ 5º A Auditoria Especial consiste no exame de fatos ou situações consideradas relevantes, de natureza incomum ou extraordinária, sendo realizada para atender demanda do Conselho Universitário ou do Reitor.

Seção III - Dos Procedimentos Técnicos

Art. 19. A equipe de Auditoria Interna atuará nos trabalhos de auditoria preestabelecidos no Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna que será designada mediante Ordem de Serviço expedida pelo Auditor-Chefe.

Art. 20. As auditorias serão realizadas sempre de acordo com a melhor técnica existente, visando-se evitar a aplicação de técnicas inadequadas, a execução de exames desnecessários e o desperdício de recursos humanos e de tempo.

Parágrafo Único - Dentre as técnicas a serem implementadas incluem-se indagação escrita ou oral, análise documental, conferência de cálculos, confirmação externa, exame dos registros, correlação das informações obtidas, inspeção física, observação das atividades e condições.

Art. 21. A equipe da AUDINT expedirá Solicitações de Auditoria para acesso a dados, processos e informações necessárias para o seu trabalho.

Parágrafo único. As informações solicitadas pela AUDINT terão prioridade administrativa na Instituição e a recusa ou atraso no atendimento de suas solicitações importará em representação junto ao Presidente do CONSU.

Art. 22. Os servidores integrantes da AUDINT possuem autorização de acesso irrestrito a registros, pessoal, informações, sistemas, títulos, documentos, bens, instalações físicas e demais instrumentos necessários e pertinentes à execução de suas auditorias, devendo os dirigentes propiciar aos servidores da AUDINT todas as condições necessárias para a realização de suas atividades.

Parágrafo único. A obrigação constante do caput se estende à Fundação de Apoio naquilo em que esta atuar em conjunto com a UFS, na forma de contratos, acordos e/ou ajustes congêneres.

Art. 23. Quando houver necessidade de realização de trabalhos com exigência de qualificação específica e que esta não esteja inserida na formação do Corpo Técnico, o Auditor-Chefe poderá requerer a assistência, *ad hoc*, de profissional especialista, ou habilitado, para prestar apoio à Auditoria Interna.

Parágrafo único. A indicação e a escolha do especialista recairão sobre profissionais que não tenham impedimentos e que possuam independência em relação ao trabalho a ser realizado e resultará de decisão conjunta do Auditor-Chefe e do Presidente do Conselho

Universitário.

Art. 24. A critério da equipe de Auditoria Interna, poderá ser realizada reunião de busca conjunta de soluções com os gestores responsáveis pelos setores auditados para apresentação e discussão dos achados de auditoria, a ser realizada antes da emissão do Relatório de Auditoria.

Parágrafo único. A reunião de busca conjunta será precedida do envio de Relatório Preliminar de Auditoria, que conterá a descrição dos achados de auditoria e a indicação dos documentos, atos ou fatos administrativos que evidenciam os achados de auditoria.

Art. 25. A AUDINT, no exercício de suas funções, avaliará e proporá recomendações apropriadas para melhorar os processos da instituição, visando:

- a) Fornecer subsídios aos gestores e integrantes do CONSU para a tomada de decisões estratégicas e operacionais;
- b) Promover os princípios da moralidade, legalidade, publicidade, eficiência, impessoalidade, finalidade e interesse público.
- c) Contribuir para a melhoria dos processos de gerenciamento de riscos;
- d) Aprimorar a efetividade dos controles internos; e
- e) Fortalecer os mecanismos de salvaguarda e proteção de bens, ativos e recursos públicos contra desperdício, perda, mau uso, dano, fraude, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

Art. 26. As conclusões da auditoria interna serão condensadas em Relatório de Auditoria, que constituirá o documento final dos trabalhos realizados.

§ 1º O Relatório de Auditoria interna será elaborado de forma objetiva, clara, concisa e construtiva, contendo no mínimo as seguintes informações:

- a) dados de identificação da ação (número do relatório, escopo, setor auditado, período de execução, nome dos integrantes da equipe de auditoria, critérios de amostragem e homem-horas);
- b) descrição dos achados de auditoria;
- c) indicação dos papéis de auditoria, documentos e demais elementos que fundamentaram a elaboração do relatório final de auditoria;
- d) propositura de recomendações para melhorar os processos de governança, gerenciamento de riscos e controle;
- e) manifestação da equipe de Auditoria Interna quanto aos achados de auditoria.

§ 2º Os Relatórios de Auditoria serão emitidos ou aprovados pelo Auditor-Chefe.

Art. 27. O Relatório de Auditoria será encaminhado no prazo de 10 (dez) dias:

- I – Aos titulares dos setores auditados;
- II – Ao Vice-Reitor, Pró-Reitor, Superintendente, Diretor de Centro ou Diretor de Campus a quem estiver vinculado ao setor auditado;
- III – Ao Reitor; e
- IV – Ao Conselho Universitário.

§ 1º. Na primeira sessão ordinária do CONSU realizada após o envio do Relatório de Auditoria, será concedida a palavra ao Auditor-Chefe ou servidor designado para expor os principais achados de auditoria e recomendações emitidas pela AUDINT.

§ 2º. A apresentação do relatório final de auditoria possui caráter informativo, podendo os membros do Conselho Universitário realizarem questionamentos, pedidos de esclarecimentos e apontamentos, não se submetendo o relatório final de auditoria a regime de votação.

Art. 28. Será divulgada na página da AUDINT na internet, versão resumida do Relatório de Auditoria contendo as seguintes informações:

- I – Escopo da atividade de auditoria interna, setor auditado e tipo de auditoria realizada;
- II – Equipe de auditoria designada e período de execução dos trabalhos;
- III – Listagem das constatações registradas e recomendações emitidas pela equipe de auditoria;

Parágrafo único. Na elaboração do documento a que se refere o *caput* deste artigo, será observado o dever de sigilo das informações protegidas pela Constituição Federal e demais normas jurídicas vigentes, respondendo o Auditor-Chefe e a equipe de auditoria por eventuais infrações e abusos cometidos.

Seção IV – Do Monitoramento

Art. 29. A AUDINT manterá, preferencialmente por sistema informatizado, o controle das recomendações expedidas pela própria unidade, pelos órgãos de controle interno e externo e, quando for o caso, pelos Conselhos Superiores da UFS.

§ 1º A AUDINT apresentará ao Conselho Universitário, mensalmente, relatório gerencial sobre a situação das recomendações referidas no caput.

§ 2º Deverão constar do relatório gerencial as justificativas dos gestores para cada recomendação não implementada ou implementada parcialmente, com indicação de prazo para sua efetivação.

Seção V – Do Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna

Art. 30. O Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna (PAINT) será elaborado pela AUDINT com finalidade de definir temas e macroprocessos a serem trabalhados pela unidade no exercício seguinte.

Parágrafo único. Não constarão no PAINT atribuições que caracterizem atos de gestão.

Art. 31. Na elaboração do PAINT, serão considerados o planejamento estratégico, a estrutura de governança, o programa de integridade e o gerenciamento de riscos corporativos, os controles existentes, os planos, as metas, os objetivos específicos, os programas e as políticas da Instituição.

Art. 32. Até o último dia útil do mês de outubro, a proposta do PAINT será encaminhada concomitantemente ao Conselho Universitário e ao órgão de controle interno para apreciação. O CONSU deliberará acerca da aprovação PAINT até o último dia útil do mês de dezembro do ano anterior ao de sua execução.

Parágrafo único. O Auditor-Chefe encaminhará ao CONSU eventuais propostas de alteração, exclusão e inclusão de atividades no PAINT recomendadas pelo órgão de controle interno.

Art. 33. A AUDINT poderá executar ações de auditoria extraordinárias não previstas no PAINT nas seguintes hipóteses:

I – Solicitação do Reitor;

II – Deliberação do Conselho Universitário;

III – A critério do Auditor-Chefe, que deverá encaminhar formalmente ao CONSU as justificativas para execução da ação.

Parágrafo único: Aplicam-se às ações de auditoria extraordinárias as mesmas regras constantes neste Regimento aplicáveis às ações de auditorias previstas no PAINT.

Seção VI – Do Relatório Anual de Auditoria Interna

Art. 34. A apresentação dos resultados das atividades desenvolvidas pela AUDINT será efetuada por meio do Relatório Anual de Auditoria Interna RAINT, que conterá o relato das atividades de auditoria interna executadas.

Parágrafo único. A elaboração do RAINT obedecerá, quanto ao seu conteúdo, ao processo e ao cronograma, instrução normativa específica emanada pela Controladoria-Geral da União-CGU.

Art. 35. Em até 30 (trinta) dias da sua conclusão, o RAINT deverá estar publicados na página da internet do órgão ou entidade, em local de fácil acesso pelos órgãos e cidadãos interessados, assegurada a proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, nos termos do art. 6º, inciso III, da Lei nº12.527, de 18 de novembro de 2011.

CAPÍTULO V – DOS PROCEDIMENTOS ÉTICOS

Art. 36. A conduta dos servidores da AUDINT pautar-se-á pelas regras estabelecidas neste Regimento Interno e no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto nº. 1.171, de 22 de junho de 1994.

Parágrafo único. Os servidores da AUDINT, no desempenho de suas funções, deverão executar seus trabalhos com honestidade, diligência e responsabilidade, observando os seguintes aspectos:

I – Comportamento ético: deve ter sempre presente que, como servidor público, se obriga a proteger os interesses da sociedade e respeitar as normas de conduta que regem os servidores públicos, não podendo valer-se da função em benefício próprio ou de terceiros, ficando, ainda, obrigado a guardar confidencialidade das informações obtidas, não devendo revelá-las a terceiros, sem autorização específica, salvo se houver obrigação legal ou profissional de assim proceder;

II – Cautela e zelo profissional: agir com prudência, habilidade e atenção de modo a reduzir ao mínimo a margem de erro e acatar as normas de ética profissional, usar do bom senso em seus atos e recomendações, cumprir as normas gerais de controle interno e o adequado emprego dos procedimentos de aplicação geral ou específica;

III – Independência: manter uma atitude de independência com relação ao agente controlado, de modo a assegurar imparcialidade no seu trabalho, bem como nos demais aspectos relacionados com sua atividade profissional;

IV – Autonomia: possuir o domínio do julgamento profissional, pautando-se no planejamento dos exames de acordo com o estabelecido na programação de trabalho, na seleção e aplicação de procedimentos técnicos e testes necessários, e na elaboração de seus relatórios.

V – Imparcialidade: abster-se de intervir em casos onde haja conflito de interesses que possam influenciar a imparcialidade do seu trabalho, devendo comunicar o fato aos seus superiores;

VI – Objetividade: procurar apoiar-se em documentos e evidências que permitam convicção da realidade e confirmação da veracidade dos fatos ou situações examinadas;

VII – Conhecimento técnico e capacidade profissional: em função de sua atuação multidisciplinar, deve possuir um conjunto de conhecimentos técnicos, experiência e capacidade para as tarefas que executa, conhecimentos contábeis, econômicos, financeiros e de outras disciplinas para o adequado cumprimento do objetivo do trabalho;

VIII – Atualização dos conhecimentos técnicos: manter atualizados seus conhecimentos técnicos, acompanhando a evolução das normas, procedimentos e técnicas aplicáveis à auditoria;

IX – Uso de informações de terceiros: valer-se de informações anteriormente produzidas por auditores, efetuando as devidas citações para evitar reconfirmá-las ou testá-las; e

X – Cortesia: ter habilidades no trato verbal e escrito, com pessoas e instituições, respeitando superiores, subordinados e pares, bem como aqueles com os quais se relaciona profissionalmente.

Parágrafo único. Os diferentes profissionais da AUDINT devem cooperar mutuamente com seus respectivos talentos e profissionalismos no sentido de agregar o máximo de valor ao trabalho realizado pela Instituição.

Art. 37. Os servidores lotados na AUDINT, por incompatibilidade, não poderão ser designados para:

I – Substituir os titulares das unidades administrativas sujeitas à auditoria;

II – Assumir responsabilidades operacionais extra-auditoria ou atividades que possam caracterizar participação na gestão da UFS;

III – Compôr comissão de sindicância ou processo administrativo disciplinar;

IV – Exercer as funções do art. 67, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

V – Participar de qualquer atividade ou relacionamento que possa prejudicar ou que presumidamente prejudicaria a imparcialidade ou objetividade da execução de suas atividades de auditoria interna;

VI – Proceder auditoria em unidade administrativa:

- a) Em que tenha tido exercício há menos de 18 (dezoito) meses;
- b) Dirigida por quem tenha sido seu chefe imediato, decorrido prazo inferior há 18 (dezoito) meses;
- c) cujo titular seja seu parente até 2º (segundo) grau.

§ 1º. O integrante da AUDINT comunicará previamente ao Auditor-Chefe qualquer situação em que exista, ou possa razoavelmente inferir-se, conflito de interesses ou de ideias preconcebidas sobre pessoas, unidades organizacionais ou sistemas administrativos a serem auditados.

§ 2º. Qualquer demanda da Administração envolvendo integrante da AUDINT será previamente solicitada manifestação do Auditor-Chefe.

CAPÍTULO VI – DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 38. O Auditor-Chefe, ou integrante da AUDINT designado, poderá participar das sessões do CONSU e de reuniões com gestores da instituição objetivando prestar orientações e esclarecimentos sobre julgamentos, relatórios e diligências do TCU, bem como de relatórios e solicitações da CGU e da AUDINT.

Parágrafo único. O Auditor-Chefe tem livre acesso (direito de presença e voz) ao CONSU e aos demais Conselhos Superiores, sendo-lhe restrita a manifestação deliberativa (voto).

Art. 39. Os casos omissos neste Regimento serão resolvidos pelos integrantes da AUDINT, ressalvados as matérias de competência do Conselho Universitário da UFS.

Art. 40. Este Regimento Interno entrará em vigor na data de publicação da Resolução do Conselho Universitário que o aprovou, revogadas as disposições em contrário.

APÊNDICE B

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Dados de identificação do entrevistado

Nome:

Cargo:

Categoria funcional em governança pública (alta gestão, conselheiro do CONSU ou integrante da AUDINT):

Data/local:

Pauta de entrevista

1. Missão/papel da Auditoria Interna

1.1. Qual o papel da Auditoria Interna?

1.2. A AUDINT exerce esse papel?

1.3. Existem obstáculos para o exercício desse papel pela AUDINT?

2. Elaboração do PAINT

2.1. Qual sua opinião acerca da forma atual de elaboração dos planos anuais de auditoria interna?

2.2. As ações escolhidas pela AUDINT estão alinhadas com as prioridades institucionais?

2.3. A gestão deveria participar da elaboração dos planos de auditoria?

3. Resultados das ações da AUDINT

3.1. Qual a sua opinião quanto ao resultado dos trabalhos executados pela auditoria?

3.2. De que forma a divulgação dos resultados poderia melhorar o desempenho da instituição?

4. Impacto da Auditoria Interna na gestão da UFS

4.1. Qual a relevância/importância dos relatórios elaborados pela Auditoria Interna nas tomadas de decisões (seu voto) no CONSU?

4.2. Quais as melhorias identificadas na gestão da UFS a partir das auditorias internas realizadas?

4.3. Os gestores da UFS valorizam a ação da auditoria interna?

4.4. A linguagem utilizada nos relatórios é excessivamente técnica?

ANEXO A

REGIMENTOS INTERNOS CONSULTADOS

Regimento Interno da Auditoria Interna da Universidade Federal de Pernambuco/UFPE (aprovado pelo Conselho de Administração em sua 1ª sessão ordinária do exercício de 2002, realizada no dia 16 de janeiro de 2002).

Regimento Interno da Coordenação de Controle Interno da Universidade Federal da Paraíba/UFPB (Resolução nº 02/2002, de 24 de janeiro de 2002).

Regimento da Auditoria Interna da Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ (Resolução nº 12/2004).

Regimento da Auditoria Interna da Universidade Federal de Mato Grosso/UFMT (Resolução CD nº 64, de 07 de outubro de 2005).

Regimento da Auditoria-Geral da Universidade Federal de Minas Gerais/UFMG (Resolução nº 02/2006, de 08 de junho de 2006).

Regimento da Auditoria Interna da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri/UFVJM (Resolução nº 05-CONSU, de 04 de abril de 2008).

Regimento da Auditoria-Geral da Universidade Federal de Juiz de Fora/UFJF (Resolução nº 42/2010, de 21 de dezembro de 2010).

Regimento Interno da Auditoria Interna da Universidade Federal de Alfenas/UNIFAL-MG (Resolução nº 22/2011, de 28 de abril de 2011)

Regimento da Auditoria Interna da Universidade Federal de Sergipe/UFS (Resolução nº 34/2011/CONSU, de 26 de agosto de 2011).

Regulamento Interno da Auditoria Interna do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso/IFMT (Resolução CONSUP/IFMT nº 44/2013, de 17 de setembro de 2013).

Regimento da Unidade de Auditoria Interna da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira/UNILAB (Resolução nº 29/2013, de 25 de novembro de 2013).

Regimento da Auditoria Interna da Universidade Federal da Grande Dourados/UFGD (Resolução nº 199, de 27 de dezembro de 2013)

Regimento da Auditoria Interna do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte/IFRN (Resolução nº 28/2014-CONSUP, de 31 de outubro de 2014).

Regimento Interno da Auditoria Interna da Universidade Federal do Triângulo Mineiro/UFTM (Resolução nº 24, de 3 de novembro de 2014).

Regimento da Auditoria Interna da Universidade Federal de São Carlos/UFSCar (Resolução ConsUni nº 788, de 20 de novembro de 2014).

Regimento Interno da Unidade de Auditoria Interna da Universidade Federal do Tocantins/UFT (Resolução nº 23/014-Consuni, de 16 de dezembro de 2014).

Regimento Interno da Auditoria Interna da Universidade Tecnológica Federal do Paraná/UTFPR (Deliberação nº 03/2015, de 27 de março de 2015).

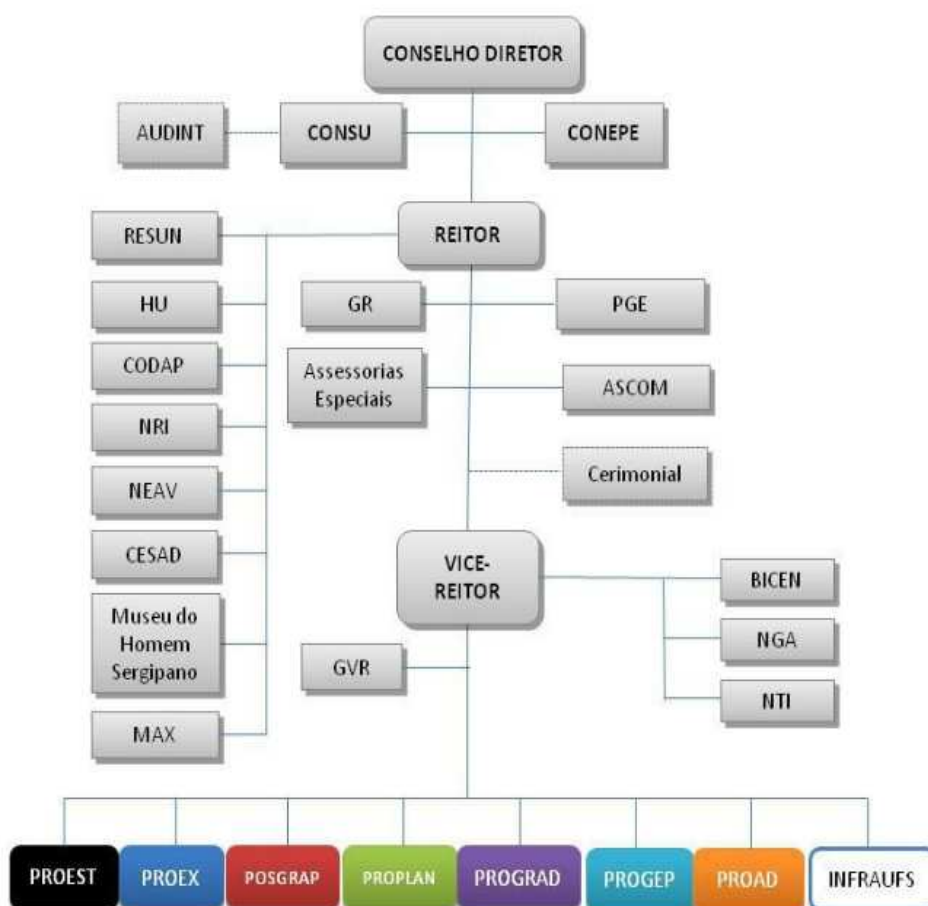
Regimento da Auditoria Interna da Universidade Federal do Pampa/UNIPAMPA (Resolução nº 123, de 26 de novembro de 2015).

Regimento Interno da Unidade de Auditoria Interna da Universidade Federal da Fronteira Sul/UFFS (Resolução nº 10/2015-CONSUNI/CAPGP, de 15 de dezembro de 2015).

Regimento Interno da Auditoria Interna da Universidade Federal do Cariri/UFCA (Resolução nº 36/CONSUP, de 23 de maio de 2016).

ANEXO B

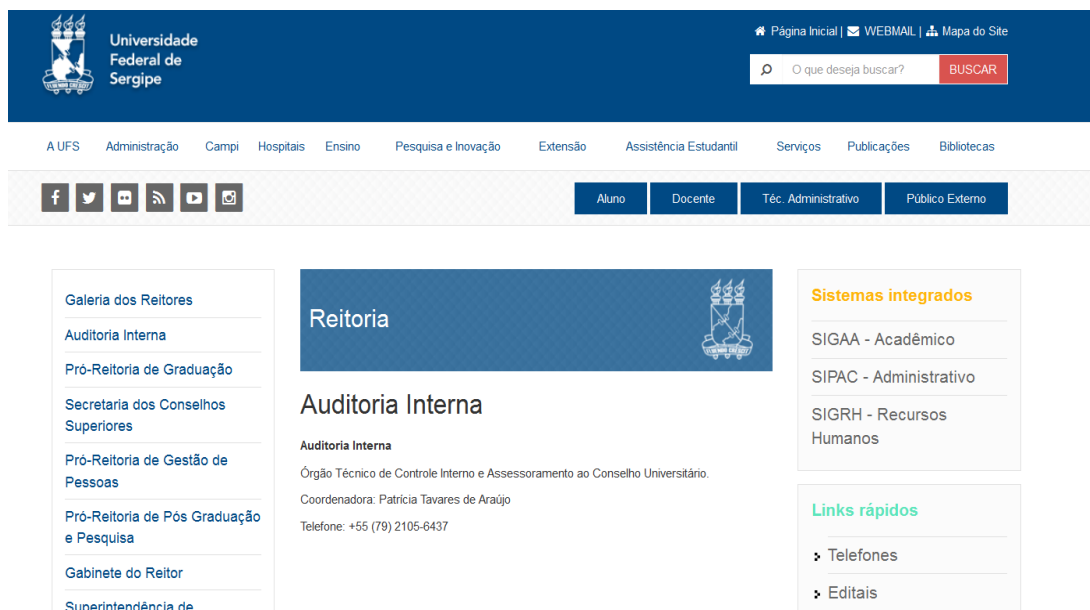
ORGANOGRAMA DO SUBSISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO GERAL DA UFS



Fonte: UFS (2016, p. 23)

ANEXO C

SITE DA AUDINT/UFS



Universidade Federal de Sergipe

Página Inicial | WEBMAIL | Mapa do Site

O que deseja buscar? **BUSCAR**

A UFS | Administração | Campi | Hospitais | Ensino | Pesquisa e Inovação | Extensão | Assistência Estudantil | Serviços | Publicações | Bibliotecas

f t v r y i

Aluno | Docente | Téc. Administrativo | Público Externo

Reitoria

Auditoria Interna

Auditoria Interna

Órgão Técnico de Controle Interno e Assessoramento ao Conselho Universitário.

Coordenadora: Patrícia Tavares de Araújo

Telefone: +55 (79) 2105-6437

Sistemas integrados

SIGAA - Acadêmico

SIPAC - Administrativo

SIGRH - Recursos Humanos

Links rápidos

✦ Telefones

✦ Editais

Galeria dos Reitores

Auditoria Interna

Pró-Reitoria de Graduação

Secretaria dos Conselhos Superiores

Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas

Pró-Reitoria de Pós Graduação e Pesquisa

Gabinete do Reitor

Superintendência de

Fonte: UFS. Disponível em: <<http://reitoria.ufs.br/pagina/6360>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

ANEXO D
RESOLUÇÃO Nº 34/2011/CONSU

“REGIMENTO DA AUDITORIA INTERNA DA UNIVERSIDADE FEDERAL
SERGIPE – UFS

TÍTULO I
CAPÍTULO I
Disposições Preliminares

Art. 1º - Este Regimento institui a estrutura técnico-administrativa da Auditoria Interna (AUDINT) da Universidade Federal de Sergipe e estabelece as atribuições do setor, assim como das pessoas que a compõem.

Art. 2º - A Auditoria Interna é o órgão técnico de controle da Universidade Federal e Sergipe, estando vinculada ao Conselho Universitário e encarregada dos serviços de Auditoria Interna.

Art. 3º - A Auditoria Interna, sem prejuízo de sua vinculação, fica sujeita à orientação normativa e supervisão técnica do Órgão Central e dos Órgãos Setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, em suas respectivas áreas de jurisdição, conforme prescreve o Art. 15 do Decreto nº 3591/2000.

Capítulo II
Dos Objetivos

Art. 4º - A Coordenação de Auditoria Interna tem por finalidade principal orientar, acompanhar, avaliar e propor medidas de caráter preventivo e corretivo em relação aos atos de gestão administrativa da Universidade Federal de Sergipe, com o objetivo de:

- I – examinar a regularidade da gestão contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional da Instituição, objetivando eficiência, eficácia e efetividade;
- II – auxiliar os ordenadores de despesas fornecendo orientação quanto a aplicação da legislação na execução da receita e despesa, com vistas à aplicação regular e à utilização adequada de recursos e bens disponíveis;
- III – prestar informações aos órgãos responsáveis pela administração, planejamento, orçamento e programação financeira, que permita aperfeiçoar suas atividades;

IV – acompanhar o cumprimento das leis, normas e regulamentos, bem como a eficiência, eficácia e a qualidade técnica dos controles contábeis, orçamentários, financeiros e patrimoniais da Instituição; e

V – buscar a racionalização progressiva dos procedimentos administrativos, contábeis, orçamentários, financeiros e patrimoniais da Instituição;

Capítulo III

Da Organização

Art. 5º - A Auditoria Interna da Universidade Federal de Sergipe terá a seguinte estrutura funcional e quantidade mínima de servidores:

I – Coordenador da Auditoria Interna (um coordenador);

II – Auditor Chefe para cada unidade pagadora da instituição;

III – Corpo Técnico de Auditores em número suficiente para fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle, e,

IV – Corpo Administrativo (um secretário, dois técnicos administrativos na unidade principal e nas outras unidades pagadoras um secretário e técnico administrativo, podendo ser de nível médio ou superior o cargo)

Parágrafo único: Cada Unidade Pagadora da Instituição deverá possuir representantes da Auditoria Interna.

Art. 6º A Auditoria Interna terá servidores em número suficiente para atender suas finalidades.

I - a nomeação, designação, exoneração ou dispensa do Coordenador da Auditoria Interna será submetida, pelo dirigente máximo da entidade, à aprovação do Conselho Universitário, e, após, à aprovação da Controladoria Geral da União;

II – a escolha do Coordenador da Auditoria Interna recairá, preferencialmente, entre ocupantes do cargo de auditor, ou entre profissionais qualificados e legalmente habilitados, do quadro de pessoal da instituição, desde que com experiência nas áreas afins desta Coordenação;

III - o Coordenador da Auditoria Interna será substituído, em seus afastamentos e impedimentos eventuais por servidor lotado no próprio setor, indicado pelo mesmo;

IV – cabe ao Coordenador da Auditoria Interna indicar o Auditor Chefe, que será aprovado e nomeado pelo dirigente máximo da instituição; e

V - o corpo técnico será provido de servidores da Administração Pública Federal.

Capítulo IV

Da Competência

Art. 7º - Compete à Auditoria Interna, observando as normas, práticas e procedimentos comumente aceitos no exercício da auditoria:

I - examinar atos de gestão com base nos registros contábeis e na documentação comprobatória das operações, com o objetivo de verificar a exatidão, a regularidade das contas e comprovar a eficiência, a eficácia e a efetividade na aplicação dos recursos disponíveis;

II - verificar o cumprimento das diretrizes, normas e orientações emanadas pelos órgãos internos competentes, bem como dos Planos e Programas no âmbito da Instituição;

III - verificar e emitir parecer opinando sobre as contas dos responsáveis pela aplicação, utilização ou guarda de bens e valores e de todo aquele que der causa a perda, subtração ou dano de valores, bens e materiais de propriedade da Instituição;

IV - verificar a consistência e a segurança dos instrumentos de controle, guarda e conservação dos bens e valores da Instituição ou daqueles pelos quais ela seja responsável;

V - examinar as licitações relativas à aquisição de bens, contratações de prestação de serviços, realização de obras e alienações, no âmbito da Instituição;

VI - analisar e avaliar os procedimentos contábeis utilizados, com o objetivo de verificar a qualidade e fidelidade das informações prestadas;

VII - analisar e avaliar os controles internos adotados;

VIII - acompanhar as auditorias realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, e demais órgãos públicos, buscando soluções para as eventuais falhas, impropriedades ou irregularidades detectadas junto às unidades setoriais envolvidas, desde que relacionadas as atribuições de auditoria;

IX - promover estudos acerca das normas e orientações internas, com vistas a sua adequação e atualização à situação em vigor;

X - elaborar recomendações visando o aperfeiçoamento das normas e procedimentos internos de controle adotados com o objetivo de melhor avaliar o desempenho das unidades auditadas;

XI - prestar orientação técnica aos Conselhos Superiores e orientar os Órgãos e Unidades Administrativas da Instituição;

XII - examinar e emitir parecer sobre a prestação de contas anual da entidade e tomada de contas especiais;

XIII – elaborar o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna do exercício seguinte, que após aprovado pelo Conselho Universitário, deverá ser encaminhado à Controladoria-Geral da União;

XIV - realizar auditoria obedecendo ao Plano previamente aprovado;

XV - elaborar Relatórios de Auditoria assinalando as eventuais falhas encontradas para fornecer aos dirigentes subsídios necessários à tomada de decisões;

XVI - apresentar sugestões e colaborar na sistematização, padronização e simplificação de normas e procedimentos operacionais de interesse comum da Instituição; e

XVII – elaborar e encaminhar à Controladoria-Geral da União o Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna e os relatórios parciais das atividades desenvolvidas no exercício.

Art. 8º - Compete ao Coordenador da Auditoria Interna:

I – planejar, coordenar, orientar e supervisionar as atividades da Auditoria Interna no âmbito da Instituição;

II - representar a Auditoria Interna perante o Conselho Universitário e demais Órgãos e Unidades descentralizadas;

III - identificar as necessidades de treinamento do pessoal lotado na Auditoria Interna, proporcionando-lhe o aperfeiçoamento necessário;

IV - orientar o Conselho Universitário e o Dirigente máximo da Instituição, fornecendo informações que visem auxiliar nas tomadas de decisões;

V – orientar a Administração Superior no atendimento às diligências do Órgão de Controle Interno do Poder Executivo Federal e Tribunal de Contas da União; e,

VI - tratar de outros assuntos de interesse da Auditoria Interna.

Art. 9º - Compete ao Auditor Chefe:

I – chefiar o corpo técnico e os trabalhos de auditoria em execução na sua unidade de atuação;

II - chefiar o corpo técnico e o administrativo nas atividades de acompanhamento de auditoria já realizadas na sua unidade de atuação;

III – executar as ordens de serviço emitidas pelo Coordenador da Auditoria Interna; e,

IV – acompanhar as diligências emanadas dos órgãos de controle interno e externo, e outros órgãos, quando relacionadas ao controle interno; e,

V - tratar de outros assuntos de interesse da Auditoria Interna.

Art. 10. Corpo Técnico da Auditoria Interna:

I - realizar auditoria obedecendo ao plano de auditoria previamente elaborado;

II - planejar adequadamente os trabalhos de auditoria de forma a prever a natureza, a extensão e a profundidade dos procedimentos que neles serão empregados, bem como a oportunidade de sua aplicação;

III - determinar o universo e a extensão dos trabalhos, definindo o alcance dos procedimentos a serem utilizados estabelecendo as técnicas apropriadas;

IV - efetuar exames preliminares das áreas, operações, programas e recursos nas unidades a serem auditadas, considerando-se a legislação aplicável, normas e instrumentos vigentes, bem como o resultado das últimas auditorias, quando for o caso;

VI – avaliar e acompanhar a execução e os sistemas contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, examinando o comportamento das receitas e das despesas dentro dos níveis autorizados para apurar as correspondências dos lançamentos com os documentos que lhes deram origem, detectando responsabilidades;

VI - orientar Administração Superior no atendimento às diligências do Ministério da Educação, Ministério da Fazenda e do Tribunal de Contas da União em assuntos relacionados ao controle e auditoria interna.

VII - identificar os problemas existentes no cumprimento das normas de controle interno relativas à gestão contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, propondo soluções;

VIII - elaborar periodicamente relatórios parciais e globais de auditoria realizada para fornecer aos dirigentes subsídios necessários à tomada de decisões;

X - verificar as contas dos responsáveis pela aplicação, utilização ou guarda de bens e valores da administração descentralizada;

XI - avaliar a legalidade, a eficiência, eficácia, efetividade e economicidade de gestão.

Parágrafo Único - Nas auditorias operacionais serão consideradas, dentre outras, os procedimentos licitatórios, a execução de contratos, convênios, acordos, ajustes e equivalentes firmados com entidades públicas e privadas.

Art.11. Compete ao Corpo Administrativo:

I. coordenar e executar as atividades inerentes aos serviços administrativos e de expediente do órgão; e,

II. executar outras tarefas de interesse do setor.

Art. 12 - O corpo técnico, nos termos deste artigo, está habilitado a proceder levantamentos e colher informações indispensáveis ao cumprimento de suas atribuições.

Parágrafo Único - Os dirigentes de entidades e Unidades ligadas direta ou indiretamente à Instituição devem proporcionar ao corpo técnico amplas condições para o exercício de suas

funções, permitindo-se livre acesso a informações, dependências e instalações, bens, títulos, documentos e valores.

Art. 13 - O corpo técnico será designado para os trabalhos de auditoria mediante Ordem de Serviço ou equivalente, expedida pelo Coordenador.

§ 1º - Os trabalhos serão executados de acordo com as normas de Auditoria e procedimentos de Administração Pública Federal.

§ 2º - As conclusões do corpo técnico sobre os trabalhos realizados serão condensadas em Relatório de Auditoria.

Capítulo V

Disposições Finais

Art. 14. As demandas de informações e providências emanadas pela Auditoria Interna terão prioridade administrativa na Instituição, e sua recusa ou atraso importará em representação para os órgãos superiores.

Art. 15. Quando dos trabalhos de campo, houver necessidade de especialistas fora da área de atuação do auditor, poderá ser requisitado pelo Coordenador da Auditoria Interna, profissional habilitado para acompanhar os trabalhos a serem executados.

Art. 16. Este Regimento entra em vigor na data da sua aprovação, revogadas as disposições anteriores e as em contrário.

Sala das Sessões, 26 de agosto de 2011.”

Fonte: Universidade Federal de Sergipe (2011).